शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र

एम. ए. भाग–२ : राज्यशास्त्र

भारतीय प्रशासन

(Indian Administration)

सत्र ३ : पेपर E-23

(शैक्षणिक वर्ष २०१९–२० पासून)

© **कुलसचिव,** शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर (महाराष्ट्र)

प्रथमावृत्ती : २०२१

एम. ए. (राज्यशास्त्र) भाग-२ : भारतीय प्रशासन

सर्व हक्क स्वाधीन. शिवाजी विद्यापीठाच्या परवानगीशिवाय कोणत्याही प्रकाराने नक्कल करता येणार नाही.

प्रती : ७००

■

प्रकाशक :
डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर - ४१६ ००४.

■

मुद्रक :
श्री. बी. पी. पाटील
अधीक्षक,
शिवाजी विद्यापीठ मुद्रणालय,
कोल्हापूर - ४१६ ००४.

■

ISBN- 978-81-951367-5-9

★ दूरशिक्षण केंद्र आणि शिवाजी विद्यापीठ याबद्दलची माहिती पुढील पत्त्यावर मिळू शकेल.
शिवाजी विद्यापीठ, विद्यानगर, कोल्हापूर-४१६ ००४ (भारत)

दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

सल्लागार समिती

प्रा. (डॉ.) डी. टी. शिर्के
कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) पी. एस. पाटील
प्र-कुलगुरू,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एम. एम. साळुंखे
माजी कुलगुरू,
यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

प्रा. (डॉ.) के. एस. रंगाप्पा
माजी कुलगुरू,
म्हैसूर विद्यापीठ, म्हैसूर

प्रा. पी. प्रकाश
अतिरिक्त सचिव-II
विद्यापीठ अनुदान आयोग, नवी दिल्ली

प्रा. (डॉ.) सीमा येवले
गीत-गोविंद, फ्लॅट नं. २,
११३९ साईक्स एक्स्टेंशन,
कोल्हापूर-४१६००१

प्रा. (डॉ.) आर. के. कामत
I/c अधिष्ठाता, विज्ञान व तंत्रज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्रा. (डॉ.) एस. एस. महाजन
I/c अधिष्ठाता, वाणिज्य व व्यवस्थापन विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्राचार्य (डॉ.) पी. आर. शेवाळे
I/c अधिष्ठाता, मानवविज्ञान विद्याशाखा,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

प्राचार्या (डॉ.) श्रीमती एम. व्ही. गुळवणी
I/c अधिष्ठाता, आंतर-विद्याशाखीय अभ्यास विद्याशाखा
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. व्ही. डी. नांदवडेकर
कुलसचिव,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. जी. आर. पळसे
I/c संचालक, परीक्षा व मूल्यमापन मंडळ,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

श्री. व्ही. टी. पाटील
वित्त व लेखा अधिकारी,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. ए. एम. सरवदे (सदस्य सचिव)
I/c संचालक, दूरशिक्षण केंद्र,
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

अभ्यासमंडळ : राज्यशास्त्र

अध्यक्ष - **प्रा. (डॉ.) भारती तुकाराम पाटील**
राज्यशास्त्र अधिविभाग, शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

- **प्रा. डॉ. प्रकाश पवार**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर
- **प्राचार्य डॉ. राजेंद्र कुरळपकर**
  के.आर.पी. कन्या महाविद्यालय, उरुण-इस्लामपूर,
  जि. सांगली
- **डॉ. एस. जी. कुंभार**
  राजा श्रीपतराव भगवंतराव कॉलेज, औंध,
  जि. सातारा
- **डॉ. आर. आर. कांबळे**
  कर्मवीर हिरे आर्टस, सायन्स, कॉमर्स अँण्ड
  एज्युकेशन कॉलेज, गारगोटी, जि. कोल्हापूर
- **डॉ. अमिता संजिव कणेगांवकर**
  डी.डी. शिंदे सरकार कॉलेज, महालक्ष्मी मंदीर जवळ,
  कोल्हापूर
- **डॉ. शिवाजी सुबराव पाटील**
  छत्रपती शिवाजी कॉलेज, सातारा
- **प्राचार्य डॉ. शिरिषकुमार धोंडिराम पवार**
  बाळासाहेब देसाई कॉलेज, पाटण, जि. सातारा
- **प्रा. डॉ. श्रीमती उत्तरा सहस्त्रबुद्धे**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- **डॉ. मृदुल निळे**
  राज्यशास्त्र अधिविभाग,
  मुंबई विद्यापीठ, मुंबई
- **प्रा. डॉ. ए. एस. चौसाळकर**
  आर. के. नगर हौसिंग सोसायटी,
  एमएसईबी ऑफीस समोर, कोल्हापूर
- **श्री. वैभव नायकवडी**
  हुतात्मा किसन अहिर शुगर मिल, वाळवा,
  जि. सांगली
- **श्री. दशरथ विठोबा पारेकर**
  फ्लॅट नं. ५०८, एव्हरग्रीन होम्स, फेज-४,
  टॉवर डी, प्रभू हॉस्पिटल रोड, नागाळा पार्क, कोल्हापूर

प्रस्तावना

शिवाजी विद्यापीठाने दूरशिक्षण केंद्राच्या माध्यमातून शिक्षणापासून व्यक्तीगत आणि भौतिक परिस्थितीने दूर गेलेल्या अनेकांना पुन्हा शिक्षण प्रवाहात येण्याची सुवर्णसंधी उपलब्ध करून दिली याचे संपूर्ण श्रेय विद्यापीठाला जाते. 'ज्ञानमेवामृतम्' या शिवाजी विद्यापीठाच्या ब्रीद वाक्याप्रमाणे ज्ञानरूपी अमृत प्राप्त करण्याची संधी सर्वांसाठी उपलब्ध करून दिली. याच दूरशिक्षण केंद्राद्वारे नोंद झालेल्या बहिःस्थ विद्यार्थ्यांना स्वयंअध्ययन साहित्य उपलब्ध करून दिले आहे.

हे पुस्तक एम. ए. भाग दोन च्या राज्यशास्त्र विषयाच्या ऐच्छिक पेपर क्रमांक E-23 सत्र ३ साठी 'भारतीय प्रशासन' हे विद्यार्थ्यांच्या हाती देताना आम्हाला विशेष आनंद होत आहे.

भारतीय प्रशासन यामध्ये भारतीय प्रशासन व्यवस्थेची पार्श्वभूमी, केंद्र सरकारचे संघटन आणि प्रशासन, घटक राज्यसरकार आणि प्रशासन, जिल्हा प्रशासन या घटकांचा विस्ताराने अभ्यास करणार आहोत.

या पुस्तक निर्मितीमध्ये शिवाजी विद्यापीठाचे कुलगुरू यांची प्रेरणा व प्रोत्साहन आम्हाला मिळाले त्याबद्दल त्यांचे मनःपूर्वक आभार. त्याचप्रमाणे राज्यशास्त्र विभागप्रमुख डॉ. रविंद्र भणगे, मानवविज्ञान विद्याशाखा अधिष्ठाता डॉ. भारती पाटील, राज्यशास्त्र विभाग, शिवाजी विद्यापीठ येथे कार्यरत असलेले प्राध्यापक डॉ. प्रकाश पवार, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र अभ्यास मंडळाचे सर्व सन्माननीय सदस्य, शिवाजी विद्यापीठ राज्यशास्त्र परिषदेचे अध्यक्ष प्राचार्य डॉ. शिरिष पवार व अधिसभा सदस्य डॉ. वसंत पाटील व सर्व लेखक यांचे सहकार्य लाभल्याबद्दल त्या सर्वांचे मी आभार मानते.

वरील सर्वांइतकेच महत्त्वाचे म्हणजे दूरशिक्षण केंद्राचे संचालक डॉ. ए. एम. सरवदे, दूरशिक्षण केंद्रातील सर्व सहकारी, विद्यापीठाचे सर्व पदाधिकारी यांचे सहकार्याबद्दल व तत्परतेबद्दल सर्वांचे मनःपूर्वक आभार.

■ संपादक ■

डॉ. अमिता कणेगावकर
डी. डी. शिंदे सरकार कॉलेज,
कोल्हापूर

दूरशिक्षण केंद्र
शिवाजी विद्यापीठ,
कोल्हापूर

भारतीय प्रशासन
एम. ए. भाग–१ : राज्यशास्त्र ऐच्छिक पेपर E-23

अभ्यास घटकांचे लेखक

लेखक	घटक क्रमांक
डॉ. संतोष प्रभाकर कावडे आर्टस, कॉमर्स कॉलेज आष्टा, ता. वाळवा, जि. सांगली	१
डॉ. शहाजीराव धोंडीराम वारके कर्मवीर हिरे कला, शास्त्र, वाणिज्य व शिक्षणशास्त्र महाविद्यालय, गारगोटी	२
प्रा. विजय पानस्कर बाळासाहेब देसाई कॉलेज, पाटण	३
डॉ. सचिन भोसले शिक्षणमहर्षी बापूजी साळुंखे महाविद्यालय, मिरज	४

■ संपादक ■

डॉ. अमिता कणेगावकर
डी. डी. शिंदे सरकार कॉलेज,
कोल्हापूर

अनुक्रमणिका

घटक क्रमांक	घटकाचे शीर्षक	पान क्रमांक
१.	भारतीय प्रशासन व्यवस्थेची पार्श्वभूमी	१
२.	केंद्र सरकारचे संघटन आणि प्रशासन	१२
३.	घटक राज्यसरकार आणि प्रशासन	३५
४.	जिल्हा प्रशासन	५६

■ विद्यार्थ्यांना सूचना

प्रत्येक घटकाची सुरुवात उद्दिष्टांनी होईल. उद्दिष्टे दिशादर्शक आणि पुढील बाबी स्पष्ट करणारी असतील.

१. घटकामध्ये काय दिलेले आहे.

२. तुमच्याकडून काय अपेक्षित आहे.

३. विशिष्ट घटकावरील कार्य पूर्ण केल्यानंतर तुम्हाला काय माहीत होण्याची अपेक्षा आहे.

स्वयं मूल्यमापनासाठी प्रश्न दिलेले असून त्यांची अपेक्षित उत्तरेही देण्यात आलेली आहेत. त्यामुळे घटकाचा अभ्यास योग्य दिशेने होईल. तुमची उत्तरे लिहून झाल्यानंतरच स्वयं अध्ययन साहित्यामध्ये दिलेली उत्तरे पाहा. ही तुमची उत्तरे (किंवा स्वाध्याय) आमच्याकडे मूल्यमापनासाठी पाठवायची नाहीत. तुम्ही योग्य दिशेने अभ्यास करावा, यासाठी ही उत्तरे 'अभ्यास साधन' (Study Tool) म्हणून उपयुक्त ठरतील.

प्रिय विद्यार्थी,

हे स्वयंअध्ययन साहित्य या पेपरसाठी एक पूरक अभ्याससाहित्य म्हणून आहे. असे सूचित करण्यात येते की, विद्यार्थ्यांनी २०१८-१९ पासून तयार केलेला नवीन अभ्यासक्रम पाहून त्याप्रमाणे या पेपरच्या सखोल अभ्यासासाठी संदर्भपुस्तके व इतर साहित्याचा अभ्यास करावा.

घटक १

भारतीय प्रशासन व्यवस्थेची पार्श्वभूमी

१.० उद्देश

१.१ प्रस्तावना

१.२ विषय घटक

    १.२.१ प्राचीन आणि मध्ययुगीन कालखंडातील भारतीय प्रशासन व्यवस्था

    १.२.२ वसाहतकालीन भारतीय प्रशासन व्यवस्था

    १.२.३ ब्रिटिश भारतातील प्रशासकीय सुधारणा

१.३ सारांश

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१.५ स्वाध्याय आणि प्रश्नांची उत्तरे

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

१.० उद्देश

- प्राचीन आणि मध्ययुगीन कालखंडातील भारतीय प्रशासन व्यवस्था अभ्यासणे.
- वसाहतकालीन भारतीय प्रशासन व्यवस्था अभ्यासणे.
- ब्रिटिश भारतातील प्रशासकीय सुधारणांचा अभ्यास करणे.

१.१ प्रस्तावना

प्राचीन भारतातील प्रशासनव्यवस्था कशी होती ? असल्यास आजच्या इतकी प्रगत पावली होती का? अशा तऱ्हेचे प्रश्न सामान्यपणे उभे राहतात. या संदर्भात विचार करण्याआधी त्यावेळी राज्यशास्त्र ह्या कल्पना

होत्या असे निश्चितपणे सांगता येईल का? हा विचार करणे पण आवश्यक आहे. भारतीय प्रशासन व्यवस्था ही विकसित होत गेलेली प्रशासन व्यवस्था आहे. तिचा इतिहास पाहणे आवश्यक आहे. प्राचीन काळापासून आजपर्यंत काही प्रशासकीय संस्था व घटक निर्माण होत गेलेले दिसतात. त्याचप्रमाणे काही प्रशासकीय संस्था व घटक लोप पावलेले दिसतात. परंतु काही प्रशासकीय व्यवस्थेत आमूलाग्र बदल झालेले आढळतात. काही प्रशासकीय सेवेने विशेष स्वरूप धारण केलेले दिसते. आधुनिक प्रशासकीय व्यवस्था ही इतिहासातील अनेक राजवटीपासून कायमस्वरूपी आत्मबोध घेऊन बनलेली आढळते. आपल्या अभ्यासाच्या दृष्टीने त्याचा तीन कालखंडातून विचार केलेला आहे.

१.२ विषय विवेचन

१.२.१ प्राचीन आणि मध्ययुगीन कालखंडातील भारतीय प्रशासन व्यवस्था

भारतीय प्रशासन व्यवस्थेला अतिप्राचीन काळापासून वारसा लाभला आहे. वेद आणि वेदोत्तर काळात भारतीय प्रशासनासंबंधी अत्यंत त्रोटक, अर्धवट व ओझरती माहिती मिळते. आपली आजची पंचायतराज व्यवस्था व स्वतंत्र्य स्वयंपूर्ण, स्वयंशासित, स्वयंनियंत्रित व स्वावलंबी अशी ग्रामांची छोटी-छोटी 'प्रजासत्ताक राज्ये' (Village Republics) असल्याची स्पष्ट नोंद आपणास आढळते.

मौर्य व गुप्त काळातील भारतीय प्रशासन व्यवस्था बरीच प्रगत आणि उत्कृष्ट होती.

चंद्रगुप्त मौर्य (इ.स.पूर्व ३२४ ते इ.स.पूर्व ३००) हा पहिला भारतीय सम्राट आहे, ज्याने भारतीय प्रशासन व्यवस्थेचा पाया रचला आहे. अलेक्झांडरचा राज्यपाल सेल्यूकसचा पराभाव करून चंद्रगुप्ताने आपल्या राज्याची सीमा काबूल, कंदाहारच्या पलीकडे वाढविली. त्याच्या दरबारात ग्रीक वकील म्हणून मॅगेस्थेनिस भारतात आला होता. त्याने 'इंडिका' नावाचा ग्रंथ लिहिला आहे. त्या ग्रंथात तत्कालीन भारतीय प्रशासन व्यवस्थेची विस्ताराने चर्चा केलेली आढळते.

मौर्यकालीन सम्राटांपैकी अशोकाच्या काळात (इ.स.पूर्व २७३ ते इ.स.पूर्व २३२) भारतीय प्रशासन व्यवस्था कार्यक्षमतेच्या उच्चकोटीला पोहोचलेली होती. (आर. जे. वेंकटेश्वरन यांनी Cabinet Government in India या ग्रंथात वर्णन केले आहे.) मौर्यकालीन प्रशासन व्यवस्था कौटिल्याच्या 'अर्थशास्त्र' या ग्रंथात विस्ताराने वर्णन केलेली आढळते. त्या काळाच्या प्रशासन व्यवस्थेची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे सांगता येतील.

राजाची 'एकसत्ताक' (Autocracy) राज्यपद्धती होती. राजा स्वतःला गूढवादी किंवा दैविक समजत नसे. प्रजा ही पुत्रवत समजली जात असे. राजा संपूर्ण प्रशासकीय व्यवस्थेचा प्रमुख मानला जात असे. तो प्रशासकीय कार्यात महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावीत असे. परंतु प्रत्यक्षात प्रशासन चालविण्याचे कार्य तो करीत नसे. प्रशासन चालविण्यासाठी तो मंत्रीपरिषदेची आणि सचिवांची नेमणूक करीत असे. प्रशासनात

सचिवांची भूमिका अत्यंत महत्त्वाची असे. राधामुकुंद मुखर्जी यांनी आपल्या 'गुप्त साम्राज्य' या ग्रंथात सचिवाचे वर्णन 'राजाचा तिसरा डोळा' असे केलेले आहे. राजा कितीही सामर्थ्यशाली आणि विद्वान असला तरी तो स्वतः प्रशासन करीत नसे. मंत्रिपरिषदेच्या मार्गदर्शनानुसार प्रशासन चालविले जात असे. राजाला मार्गदर्शन करणे, सल्ला देणे, सावध करणे, प्रोत्साहन किंवा उत्तेजन देणे अशा स्वरूपाची कार्ये मंत्रिपरिषद करीत असे.

कौटिल्याने राजाचे वर्णन 'धर्मप्रवर्तक' असे केले आहे. राजाच्या मदतीसाठी मंत्रिपरिषद असेल व ते मंत्रिगण वेतनी (पगारी) असतील. मंत्र्यांच्या बैठका गुप्तपणे घेतल्या जात असत. राजा मंत्र्यांच्या निर्णयाविरुद्ध जात नसे. 'अर्थशास्त्रात' राजाच्या मदतीला शासन व्यवस्थेत राज्यात श्रेष्ठपदी असणाऱ्यांना 'तीर्थ' म्हणत असत. १८ 'तीर्थ' वर्णन केले आहेत. त्यापैकी मंत्री, पुरोहित, युवराज, सेनापती हे महत्त्वाचे असत असा उल्लेख आहे. 'संनिधाता' हा अधिकारी राजाचे उत्पन्न एकत्रित ठेवण्याचे कार्य करीत असे व कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्यासाठी तो जबाबदार असे. कोठाराचे संपूर्ण कार्य त्याच्या नियंत्रणाखाली चालत असे. 'सर्हता' हा करविषयक वृत्तांत ठेवण्यासाठी जबाबदार असे. समार्हता राज्याचे अंदाजपत्रक तयार करीत असे. राजाने आपल्या कारभारासाठी ३० खाती उघडलेली होती. प्रत्येक खात्याचा एक 'अधीक्षक' (अध्यक्ष) खाते प्रमुख म्हणून कार्य पाहत असे. यावरून प्रशासकीय कार्याची व्यापकता लक्षात येते. प्रत्येक खात्याच्या प्रमुखाला त्याच्या कार्यात मदत करण्यासाठी फार मोठा कर्मचारी वर्ग नियुक्त केला जात असे.

याशिवाय शहरांचे नियंत्रण करण्यासाठी 'नगराध्यक्ष' असे. नगर प्रशासनात अग्नीशामक दलाची व्यवस्था व संसर्गजन्य रोग पसरणार नाहीत याची व्यवस्था आवर्जून करावी लागत असे. नगराध्यक्षांच्या मदतीला लेखापाल (Accountant) व कर जमादार (Tax Collector) हे अधिकारी असत. हेरगिरीसाठी स्वतंत्र खाते व त्याची स्वतंत्र यंत्रणा उभारण्यात येत असे. मौर्य साम्राज्यात हेर खाते हे प्रशासन व्यवस्थेचे अविभाज्य अंग समजले जात असे. सरकारकडून हेरगिरीसाठी संन्यासी, व्यापारी व काही वेळा गृहगृहस्थी सांभाळणाऱ्यांचा वापर केला जात असे.

न्यायव्यवस्थेकडे स्वतंत्र लक्ष पुरविले जात असे. 'धर्मस्थीय' न्यायालये स्थापन केलेली असत. त्यामध्ये तीन 'धर्मस्थ' व तीन 'अमात्य' असत व ते न्यायदानाचे कार्य करीत असत. 'कंटकशोधन' हे स्वतंत्र न्यायालय होते. या न्यायालयात गुन्हेगार आणि कर बुडविणाऱ्यांवर खटले चालविले जात असत. नागरिकांचे अधिकार, विवाह, करारमदार या संबंधीचे खटले 'धर्मस्थीय' न्यायालयातून चालविले जात असत. 'धर्ममहामंत्री' हा देखील न्यायदानाच्या कार्यात सहभागी होत असे. त्या काळात 'प्रदक्षिक' हा आजच्या जिल्ह्यासमान प्रशासनासाठी घटक होता. त्या ठिकाणी सम्राटाचा प्रत्यक्ष नियुक्त अधिकारी 'राजुक' हा जिल्हाधिकाऱ्यासारखा होता. त्याला देखील न्यायदानाचे अधिकार प्राप्त झालेले असत.

संपूर्ण राज्याचे विभाजन 'प्रान्त'मध्ये केले होते. 'प्रान्त'चे विभाजन 'जनपद'मध्ये केले जाई. अनेक ग्राम मिळून एक 'जनपद' तयार केले जात असे. प्रशासन व्यवस्थेच्या सोयीसाठी हे विभाजन करण्यात येत असे. लष्करासाठी स्वतंत्र प्रशासन व्यवस्था केली जात असे.

मौर्यकालीन प्रशासन व्यवस्थेची कार्ये प्रामुख्याने दोन विभागात विभागलेली दिसतात. एक घटनात्मक कार्ये, ज्यामध्ये कायदा व सुव्यवस्था, कर्तव्यपालन, व्यक्ती आणि मालमत्ता यांचे रक्षण आणि परकियांपासून संरक्षण या कार्याचा समावेश असे. दुसऱ्या प्रकारची कार्ये ही जनहिताची, लोककल्याणाची असत. व्यक्तीच्या विकासासाठी विशेष लक्ष देण्यासाठी राजा अशोकाने स्वतंत्र असे 'नीतीमत्ता मंत्रालय' (Ministry of Moral) या स्वतंत्र खात्याची निर्मिती केली होती.

थोडक्यात असे म्हणता येईल की, आज भारतात असलेले घटकराज्य, प्रादेशिक विभाग व जिल्हे ही प्रशासनासाठी निर्माण केलेली व्यवस्था (System of Bureaucracy) मौर्यकाळात अस्तित्वात होती. हा भारतीय प्रशासनाचा वारसा दुर्लक्ष करता येणार नाही.

गुप्त कालखंड (इ.स. २७५ ते इ.स. २५०)

या कालखंडात श्रीगुप्तापासून चंद्रगुप्त पहिला, समुद्रगुप्त दुसरा, हा विक्रमादित्य नावाने प्रसिद्ध होता. कुमारगुप्त, स्कंदगुप्त इत्यादी सम्राटांनी आपली प्रशासन व्यवस्था भक्कम पायावर उभी केलेली होती. संपूर्ण राज्याची विभागणी प्रांतातून केली होती त्याला देश असे म्हटले जाई. त्याचा प्रमुख 'उपारिक' असे. जो आजच्या राज्यपालाला समान होता. तो 'देशा'ची कायदा आणि सुव्यवस्था पाहत असे. देशाचे विभाजन 'भुक्ती' या प्रादेशिक विभागात केलेले होते. भुक्तीचे विभाजन 'विषय' या जिल्ह्यासमान घटकात केलेले होते. विषयचा प्रमुख प्रशासक 'विषयपती' हा जिल्हाधिकाऱ्यासमान असे. अनेक ग्राम मिळून 'विषय' (जिल्हा) बनत असे. 'ग्रामिक' हा ग्रामप्रमुख असे त्यालाच 'ग्रामकूट' असेही म्हणत. 'पंचमंडळी' कार्यात मदत करीत असत. अशी ही अधिकार पदपरंपरेच्या तत्त्वावर आधारलेली प्रशासकीय व्यवस्था गुप्तांची वैशिष्ट्यपूर्ण प्रशासन व्यवस्था समजली जाते. या शिवाय शहरांच्या कारभारासाठी 'पूरपाल' नियुक्त केला जात असे. राजाने नियुक्त केलेल्या या 'पूरपाला'च्या नियंत्रणाखाली संपूर्ण शहराची प्रशासन व्यवस्था चालविली जात असे.

थोडक्यात असे म्हणता येईल की, गुप्तकाळात प्रशासनासाठी अधिकार पदपरंपरेचे आणि विकेंद्रीकरणाचे तत्त्व स्वीकारलेले होते. राजा आणि वरिष्ठ स्तरावरील प्रशासन प्रमुख इतर अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करीत असत. नेमणुका गुणवत्तेच्या तत्त्वावर केल्या जात असत. परंतु याचे सबल पुरावे सापडत नाहीत. विक्रमादित्याची न्यायव्यवस्था उत्कृष्ट होती असे ऐतिहासिक पुरावे मिळतात. चिनी प्रवासी 'काहियाल' याने गुप्तकाळासंबंधी बरीच माहिती सांगितली आहे.

मौर्य आणि गुप्तकाळाचे एक वैशिष्ट्य असे आहे की, या काळातील राजा अशोक सोडल्यास कोणत्याही राजाने धर्मप्रसार केलेला नाही व त्यांना ते मान्यही नव्हते. असा वारसा आजच्या भारतीय प्रशासन व्यवस्थेला लाभला आहे.

मध्ययुगीन कालखंड

मध्ययुगीन कालखंडातील मोगलांच्या प्रशासन व्यवस्थेचा आपण प्रामुख्याने विचार करणार आहोत. मोघल भारतात आले. त्यांनी भारतीय प्रशासन व्यवस्थेत अनेक बदल घडवून आणले. जहिरुद्दीन महंमद अकबर (इ.स. १५५६ ते १६०६), जहांगीर (सलीम) (इ.स.१६०५ ते इ.स. १६२७) शहाजहान (इ.स. १६२८ ते इ.स. १६५८) या राजांच्या कारकीर्दीतील प्रशासनासंबंधीच्या नोंदी घेण्यासारख्या आहेत. विशेषतः राजा अकबराची प्रशासकीय व्यवस्था वैशिष्ट्यपूर्ण होती. अकबर हा श्रेष्ठ आणि उत्तम प्रशासक म्हणून ओळखला जातो. टी. वाल्टर वालबँक यांनी आपल्या 'India in New Era' या ग्रंथात असे वर्णन केले आहे की, मोगलकाळातील राजा अकबराचा काळ असा होता की त्याने निर्माण केलेली प्रशासकीय व्यवस्था अजोड होती. मोगल प्रशासनाचा रोख केंद्रीकरणाकडे झुकलेला दिसतो. मोगल प्रशासनाची सुरुवात अकबरच्या काळापासूनच सुरू झाली.

अकबरने आपले संपूर्ण राज्य विविध १५ विभागातून विभागले. त्या विभागांना 'सुभा' असे म्हणत. ही प्रांतीय प्रशासन व्यवस्था केंद्रीय प्रशासन व्यवस्थेची लहान प्रतिकृती होती. या प्रशासकीय घटकावर सुभेदार हा प्रमुख म्हणून नेमला जाई. सुभेदारालाच 'सिपह-सालार' नाझिम, निझाम अशा नावाने संबोधले गेलेले दिसते. त्याची नियुक्ती सम्राटाकडून केली जात असे. आजच्या राज्यपालासमान तो होता. तो आपल्या विभागात शांतता व सुव्यवस्था राखण्यासाठी जबाबदार असे.

प्रांताचा दुसरा महत्त्वाचा अधिकारी 'दिवाण' असे. केंद्रीय दिवाणाकडून याची नेमणूक होत असे. जमीन महसूल गोळा करणे, प्रांताच्या उत्पन्नाची नोंद ठेवणे, धार्मिक कार्यासाठी अनुदानित जमिनींची देखरेख करणे इत्यादी कार्ये त्याला पार पाडावी लागत.

काझी किंवा सद्र याचे स्थान दिवाणानंतर असे. या पदी अत्यंत विद्वान, शीलवान व धार्मिक प्रवृत्तीच्या व्यक्तीची नेमणूक होत असे. तो फौजदारी न्यायालयाचा देखील प्रमुख असे. 'सरकार' जिल्ह्यातील काझींच्या कामकाजावर देखरेख करण्याचा त्याचा अधिकार असे. 'बक्शी अथवा वाकयानवीस' हा चौथ्या सुभ्याचा अधिकारी असे. तो प्रांताचा 'कोषाध्यक्ष' असे. वाकयानवीस या नात्याने वार्ताहक व गुप्तहेर नेमण्याची जबाबदारी त्यांच्यावर होती.

'कोतवाल' हा प्रांताचा पोलीसप्रमुख म्हणून कार्य करीत असे. कायदा आणि व्यवस्था राखणे, परकीय प्रवासी व्यापारी इत्यादींवर नियंत्रण ठेवणे. प्रांताचे विभाजन 'सरकार (सिरकार) (आजच्या जिल्ह्यासारखा)मध्ये केले जाई. 'सरकार' हा महत्त्वाचा प्रशासकीय घटक होता. तेथे 'फौजदार' हा प्रमुख म्हणून नेमला जात असे. त्याची नियुक्ती केंद्राकडून होत असे. हा लष्करी अधिकारी असे. 'सरकार' (जिल्हा)च्या संपूर्ण प्रशासनाची व्यवस्था त्याच्यावर सोपवलेली असे. शांतता व सुव्यवस्था राखण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्य त्याला करावे लागत असे. 'अमलगुजार' किंवा 'आमील' हा जिल्ह्याचा प्रमुख महसूल अधिकारी असे. त्यालाच 'करोडी' असेही म्हटले जात असे. जमीन महसूल गोळा करणे, शेतकऱ्यांना वेळप्रसंगी कर्ज देणे, सारामाफी करणे, जमिनी लागवडीखाली आणणे अशी कार्ये करीत असे.

'सरकार' (जिल्हा)चे विभाजन 'परगणा' यात केले जात असे. 'परगणा' हा आजच्या तालुक्यासारखा आहे. परगणा हा प्रशासकीय घटकाचा प्रमुख 'शिकदार' हा असे. 'पोतदार' हा परगण्याचा खजिनदार म्हणून कार्य करीत असे.

प्राचीन भारतीय प्रशासन व्यवस्थेत विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया आढळते. तर मोगल काळात केंद्रियकरणाच्या प्रक्रियेवर प्रकर्षाने जोर दिलेला आढळतो. राजा तोडरमलच्या साहाय्याने नाविन्यपूर्ण अशी महसूल प्रशासन व्यवस्था अमलात आणली. राजा तोडरमल हा सुरुवातीला शेरशहा सुरीच्या चाकरीत होता. त्याचा 'बंदोबस्त' हा ग्रंथ सुप्रसिद्ध आहे. राजा अकबराने तोडरमलला आपल्या राज्यव्यवस्थेत सर्वोच्च पदावर बसविले. त्याला 'वजीर' म्हणून नियुक्त केले. अकबरने जी जमीन महसूल योजना लागू केली त्याचा जनक तोडरमल हाच आहे. शेतकरी सुखी करण्यावर अकबराने अधिक भर दिलेला होता. मोगल प्रशासनात नोकरशाहीची संरचना अधिकार पदपरंपरेच्या तत्त्वावर निर्माण केलेली आढळते. 'मनसबदार' हा बहुमान देऊन एखाद्याला प्रशासकीय अधिकारी म्हणून नेमले जात असे. 'मनसबदार' हे लष्करी व सनदी अशा दोन्ही सेवांमध्ये असत. 'मनसब' म्हणजे त्याच्या अधिकारात किती सैन्यबल ठेवावयाचे हे राजा ठरवीत असे. युद्धाच्या वेळी हे मनसबदार आपआपले सैन्यबळ घेऊन हजर होत असत. त्यामुळे कार्यक्षम अशी सैन्यव्यवस्था निर्माण झालेली दिसते. मनसबदारीमुळे मोगलांच्या अनेक सनदी सेवा देखील कार्यक्षम होत्या असे दिसते. मोगल काळात प्रशासकीय व्यवस्था केंद्रस्थानाला (Head Quarters) महत्त्व देणारी बनली व शहरातूनच प्रशासकीय कार्यालये स्थापन झाल्यामुळे शहरांचे महत्त्व वाढले आणि परिणामतः ग्रामीण भागाकडे अत्यंत दुर्लक्ष झाले व त्यामुळे खेडे हा घटक उपेक्षित राहिला.

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

गाळलेल्या जागा भरा.

१. कौटिल्याने राजाचे वर्णन .... असे केले आहे.

२. .... हे स्वतंत्र न्यायालय होते.

३. गुप्तकाळात प्रशासनासाठी .... आणि .... तत्त्वे स्वीकारलेली होती.

४. परगणा हा प्रशासकीय घटकाचा .... असे.

१.२.२ वसाहतकालीन भारतीय प्रशासन व्यवस्था

प्रामुख्याने यामध्ये आपण वसाहतकालीन भारतीय प्रशासन व्यवस्था पाहणार आहोत. ब्रिटिश ईस्ट इंडिया कंपनी भारतात व्यापारी उद्देशाने आली. अठराव्या शतकात मोगलांची सत्ता कमकुवत बनत गेली. २३ जून १७५७ रोजी प्लासीच्या युद्धात सिराजद्दौलाचा पराभव करून ब्रिटिशांनी बंगालमध्ये आपले पाय रोवले. २२ ऑक्टोबर १७६४ रोजी बक्सारच्या युद्धात परत ब्रिटिशांची सरशी झाली. ब्रिटिश राजवटीने भारतीय प्रशासन व्यवस्थेवर फार मोठा कायमचा ठसा उमटविलेला दिसतो.

भारतात आलेले गव्हर्नर जनरल विशेषतः वॉरन हेस्टींग्ज (१७७४-१७८५), लॉर्ड कॉर्नवालीस (१७८६-१७९५), लॉर्ड वेलस्ली (१७७४-१७८५), लॉर्ड विल्यम बेंटिक (१८२८-१८३५) व लॉर्ड डलहौसी (१८४८-१८५६) यांनी भारतीय प्रशासन व्यवस्थेत अनेक बदल घडविले आहेत.

कंपनीने प्रारंभीच्या काळात राज्यरचनेबरोबरच विविध व नवीन अशा अनेक खात्यांची निर्मिती करून प्रशासन व्यवस्था राबविलेली दिसते. राज्याची रचना करतेवेळी मुख्यतः केंद्रीकरणाची प्रवृत्ती वाढलेली आढळते. त्यांनी नोकरशाही व्यवस्थेला प्राधान्य दिले. इंग्रजांनी युद्ध आणि प्रशासन यांचा खर्च भागविण्याच्या नावाखाली शेतकऱ्यांकडून महसूलाच्या रूपात अधिक कर वसूल केले. ब्रिटिश सत्तेने भारतीय सनदी सेवेची निर्मिती करणे अत्यंत आवश्यक आहे असे जाणले आणि लॉर्ड कॉर्नवालिसच्या काळात इ.स. १७९३ मध्ये सनदी सेवेचा प्रारंभ झाला. फक्त इंग्रज लोकांचीच त्यामध्ये भरती केली जात असे.

वॉरन हेस्टींग्जच्या काळात १७७३ मध्ये प्रशासनाच्या सोयीसाठी जिल्हा (District) हा प्रशासनाचा घटक म्हणून निर्माण करण्यात आला. जिल्हा प्रशासन व्यवस्थेचे दोन प्रमुख उद्देश होते.

(अ) कायदा आणि सुव्यवस्था राखणे.

(ब) महसूलसंबंधीची सर्व कार्ये करणे.

जिल्ह्याचे विभाजन 'तहसील' अथवा 'तालुका' यामध्ये केले जात असे. तहसीलदार जिल्हाधिकारींच्या नियंत्रणाखाली कार्य करीत असते. ब्रिटिश काळात काही शहरांसाठी स्वतंत्र 'म्युनिसिपल' शासनाची निर्मिती करण्यात आली होती. तसेच सनदी सेवा व लष्करी सेवा (Civil Services and Military Services) विभक्त करण्यात आल्या.

ब्रिटिशकालीन भारतामध्ये जी प्रशासन व्यवस्था रुजविली गेली त्या प्रशासकीय व्यवस्थेचा प्रभाव आजदेखील कायम टिकून आहे. 'गव्हर्नर जनरल'च्या जागी राष्ट्रपती, गव्हर्नर जनरलच्या कार्यकारणीच्या ऐवजी 'मंत्रीमंडळ' निर्माण केले. घटक राज्यांच्या प्रमुख पदावर 'राज्यपाल'; प्रादेशिक आयुक्त, विभागीय आयुक्त, जिल्हांतर्गत रचना ब्रिटिश काळात याप्रमाणे बनविली गेली. आजदेखील मोठ्या प्रमाणावर ती 'संरचना' (Structure) कायम टिकून आहे. ब्रिटिशांनी कार्याच्या विभाजनाचे तत्त्व स्वीकारून अनेक खाती निर्माण केली. आज भारत सरकारचे कार्य अशाच अनेक खात्यांच्या मार्फत चालत आहे. आज भारतीय प्रशासनात 'समिती पद्धत' (Committee System) हा प्रशासनाचा स्थायीभाव बनलेला दिसत आहे.

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

गाळलेल्या जागा भरा.

१. .... कंपनी भारतात व्यापारी उद्देशाने आली होती.

२. .... यांच्या काळात इ.स. १७९३ मध्ये सनदी सेवेचा प्रारंभ झाला.

१.२.३ ब्रिटिश भारतातील प्रशासकीय सुधारणा
(Administration reforms in British India)

ब्रिटिशांच्या संपर्कामुळे आधुनिक अर्थाची संसदीय राज्यप्रणाली आणि अन्य वैधानिक संस्था येथे उदयास आल्या व विकास पावल्या. **चार्टर ॲक्ट, १८३३** : केंद्रिय कायदेमंडळ अगदी क्षीणपणे सुरू झाल्याचे आपल्याला १८३३ च्या चार्टर ॲक्टमध्ये आढळून येते. भारतीय प्रशासनात काही महत्त्वाचे बदल ॲक्टद्वारे करण्यात आले आणि येथील सरकारला काही वैधानिक अधिकारही देण्यात आले. भारतातील ब्रिटिश अमलाखाली असलेल्या प्रदेशासाठी एक लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलही स्थापण्यात आली. आतापर्यंत गव्हर्नर जनरलच्या शासनाला प्रथम 'गव्हर्मेंट ऑफ इंडिया' असे नामाभिधान प्राप्त झाले. गव्हर्नर जनरलच्या कौन्सिलची प्रशासकीय व वैधानिक कार्ये या ॲक्टद्वारे वेगळी केल्यामुळे चौथ्या वेगळ्या कायदेविषयक सल्ल्याची आवश्यकता भासू लागली आणि त्या पदावर कायदेतज्ज्ञ लॉर्ड मेकॉलेची नेमणूक करण्यात आली.

अशा रीतीने एक्झिक्युटिव्ह कौन्सिलपेक्षा वेगळे असलेल्या लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलची बीजे, ह्या १८३३ च्या ॲक्टमध्ये आढळून येतात.

चार्टर ॲक्ट १८५३

हा शेवटचा चार्टर ॲक्ट होता. गव्हर्नर जनरल कौन्सिलमध्ये महत्त्वाचे बदल या ॲक्ट मध्ये करण्यात आले. हे कौन्सिल एकूण १२ सदस्यांचे झाले. कौन्सिल म्हणजे लोकांच्या गाऱ्हाण्यांची चौकशी करणारे आणि त्यावर उपाय योजणारे एक छोटेसे प्रातिनिधीक मंडळच बनले.

इंडियन कौन्सिल्स ॲक्ट, १८६१

''गव्हर्नर जनरलच्या कौन्सिलसाठी आणि कित्येक इलाखे व प्रांत यांच्या स्थानिक शासनासाठी अधिक चांगल्या तरतुदी करणे हा इंडियन कौन्सिल ॲक्ट १८६१ चा उद्देश होता. भारतीय कायदेमंडळाची ही पहिली महत्त्वाची सनद होती आणि या ॲक्टमुळेच भारतीयांना वैधानिक अधिकार देण्याला प्रारंभ झाला. या कौन्सिलची सर्वसाधारण सदस्यसंख्या यापुढे चार ऐवजी पाच अशी करण्यात आली. हे कौन्सिल म्हणजे खऱ्या अर्थाने जबाबदार असे प्रातिनिधीक कायदेमंडळ होते असे म्हणता येणार नाही. केवळ कार्यकारी शासनाला कायदा करण्यासंबंधी सल्ला आणि साहाय्य देणारी एक समिती असेच तिचे स्वरूप होते. घटनात्मक विकासाच्या दृष्टीने १८६१ चा हा ॲक्ट, हे एक पुढे टाकलेले महत्त्वाचे पाऊल होते. भारतात ब्रिटिशांची राजवट सुरू झाल्यापासून पहिल्यांदाच कायदेविषयक मंडळावर अशासकीय प्रतिनिधी घेण्याचे महत्त्वाचे तत्त्व, या कायद्यात स्वीकारण्यात आले होते.

इंडियन कौन्सिल्स ॲक्ट, १८९२

१८९२ च्या कायद्याने १८६१ च्या कायद्यामध्ये निश्चित बऱ्याच सुधारणा घडवून आणल्या. एक म्हणजे त्याने लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलमध्ये प्रातिनिधीक घटक निर्माण केला. दुसरे म्हणजे या कायद्याने कौन्सिलच्या

कार्यपद्धतीवरील बरेच निर्बंध ठरावीक मर्यादेपर्यंत शिथील केले. निवडून दिलेल्या सदस्यांमुळे या कौन्सिलच्या वाटचालीत एक वेगळेच पर्व सुरू झाले. लोकमताची अभिव्यक्ती अधिक खुलेपणाने व विचार आणि चर्चा अधिक परिपूर्ण व चिकित्सकपणे होऊ लागली.

इंडियन कौन्सिल्स ॲक्ट, १९०९

१९०९ च्या इंडियन कौन्सिल्स ॲक्टद्वारे मोर्ले-मिंटो घटनात्मक सुधारणा अमलात आल्या. इंडियन लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलची कमाल सदस्यसंख्या ही १६ वरून ६० पर्यंत वाढविण्यात आली आणि इलाख्यातील व प्रांतातील लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलमधील सदस्यसंख्या दुप्पट करण्यात आली. लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलमध्ये निवडून आलेले व नामित केले गेलेले असे दोन्हीही प्रकारचे सभासद असावेत हे या कायद्याने ठरविण्यात आले.

१९०९ च्या सुधारणांतील सर्वात मोठा दोष म्हणजे वेगळ्या किंवा जातीय पद्धतीच्या निवडणुकींची तरतूद करण्यात आली. विशेष हितसंबंध असलेले गट, जसे मुस्लिम, चेंबर ऑफ कॉमर्स, जमीनदार अशांसाठी प्रतिनिधित्वाची आणि राखीव जागांची तरतूद करण्यात आली. या कायद्याने सुरू करण्यात आलेल्या जातीय प्रतिनिधित्वाच्या पद्धतीमुळे भारतातील भावी सार्वजनिक जीवन विषमता पूरक बनले.

गव्हर्मेंट ऑफ इंडिया ॲक्ट, १९१९

१९१९ चा रिफॉर्म्स कायदा व त्याअंतर्गत तयार करण्यात आलेल्या नियमावलीद्वारे भारताच्या घटना-पद्धतीत अनेक महत्त्वाचे बदल करण्यात आले. केंद्राच्या ठिकाणी असलेल्या इंडियन लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिलऐवजी आता द्विसदनी लेजिस्लेटिव्ह कौन्सिल अस्तित्वात आले. ही दोन सदने म्हणजे कौन्सिल ऑफ स्टेटस् (वरिष्ठ सदन) आणि लेजिस्लेटिव्ह असेंब्ली (कनिष्ठ सदन). दोन्ही सदनांत निवडून येणाऱ्यांचेच अधिक्य होते.

१९१९ च्या कायद्यानुसार पहिली लेजिस्लेटिव्ह असेंब्ली १९२१ मध्ये अस्तित्वात आली. या असेंब्लीमध्ये १४५ सदस्य होते. यापैकी १०४ निवडून आलेले होते. (५२ सर्वसाधारण मतदारसंघातून, तर ३० मुस्लीम, ९ युरोपिअन, ७ जमीनदार, ५ व्यापारी आणि २ शीख मतदार संघातून असे होते) २६ सरकारी तर १५ गैरसरकारी सदस्य म्हणून सामील झाले होते.

गव्हर्मेंट ऑफ इंडिया ॲक्ट, १९१९ अनुसार करण्यात आलेल्या मर्यादित सुधारणा फारच तोकड्या होत्या. प्रातिनिधीक जबाबदार सरकार असावे ही लोकांची मागणी या सुधारणांद्वारे पूर्ण होऊ शकली नाही. या कायदेमंडळाविरुद्ध राष्ट्रीय लोकमताचा रेटा वाढत गेला आणि सार्वभौम पार्लमेंटच्या व जबाबदार सरकारच्या मागणीने जोर धरला.

गव्हर्मेंट ऑफ इंडिया ॲक्ट, १९३५

१९३५ च्या कायद्याचे लक्ष्य संघीय (फेडरल) व्यवस्थेची तरतूद करणे हे होते. १० पेक्षा अधिक नाहीत इतक्या मंत्र्यांची एक मंत्रीपरिषद गव्हर्नर जनरलला आपली कर्तव्य पार पाडण्याचा सल्ला व साहाय्य देण्यासाठी असणार होती.

या कायद्यामध्ये अंतर्भूत असलेली ''ही नवीन धारणा राष्ट्रीय मानस प्रतिबिंबीत करीत नाही'' या कारणास्तव एप्रिल १९३६ आणि १९३७ मध्ये अनुक्रमे लखनौ आणि फैझपूर येथील ४९व्या आणि ५०व्या काँग्रेसच्या अधिवेशनात ती पूर्णपणे फेटाळण्यात आली. हा ॲक्ट जाहीर लोकइच्छेविरुद्ध भारतावर लादण्यात आला असे काँग्रेसला वाटले. स्वतः तयार केलेली घटनाच भारतीय जनतेला मान्य असेल, अशी घोषणा काँग्रेसने केली. त्यामुळे १९३५ च्या ब्रिटिशांनी केलेल्या कायद्याची अंमलबजावणी झाली नाही.

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

गाळलेल्या जागा भरा.

१. गव्हर्नर जनरलच्या शासनाला प्रथम .... असे नामाभिधान प्राप्त झाले.

२. कौन्सिल ऑफ स्टेटस् (वरिष्ठ सदन) आणि लेजिस्लेटिव्ह असेंब्ली (कनिष्ठ सदन) ही दोन सदने .... कायद्याने अस्तित्वात आली.

३. १९३५ च्या कायद्याचे लक्ष्य .... व्यवस्थेची तरतूद करणे हे होते.

१.३ सारांश

इंडियन इंडिपेंडन्स ॲक्टच्या परिपूर्तीसाठी गव्हर्नर जनरलने गव्हर्मेंट ऑफ इंडिया ॲक्ट, १९३५ मध्ये काही बदल करून त्या ॲक्टलाच या ब्रिटिश साम्राज्यांतर्गत असलेल्या देशासाठी, येथील घटनासमिती दुसरी काही तरतूद करेपर्यंत, तात्पुरती घटना म्हणून स्वीकृत केले. 'आपली कार्ये पार पाडण्याकरिता गव्हर्नर जनरलला सल्ला व साहाय्य देण्यासाठी एक मंत्रिमंडळ होते. गव्हर्नर जनरल कडून कायदे करण्याचे अधिकार काढून टाकण्यात आले. वसाहतीच्या या देशात शांतता आणि सक्षम कारभार सुरू राहावा म्हणून त्याला फक्त आणिबाणीच्या वेळी वटहुकूम काढण्याचे अधिकार देण्यात आले. गव्हर्नर जनरल हा आता ब्रिटिश साम्राज्यांतर्गत असलेल्या कायदेमंडळाचा घटक राहिला नाही आणि हे कायदेमंडळ विसर्जित करण्याचे त्याचे अधिकार संपुष्टात आले. अशा रीतीने गव्हर्नर जनरल हा देशाचा केवळ एक घटनात्मक प्रमुख बनला आणि साम्राज्यांतर्गत असलेल्या या देशाचे कायदेमंडळ सार्वभौम होण्याची प्रक्रिया पूर्ण झाली. भारताची घटनासमिती ही एक सार्वभौम संस्था आहे असे इंडियन इंडिपेंडन्स ॲक्ट, १९४७ द्वारे जाहीर करण्यात आले.

इंग्रजांनी रुजविलेल्या प्रशासनातील काही गोष्टी तर भारतीय प्रशासनात इतक्या एकजीव झाल्यात की त्यांचे स्वतंत्र अस्तित्व हे ब्रिटिशकाळातील आहे असे सांगणे कठीण जाते. ब्रिटिशांनी भारत सोडले आपण मात्र त्यांची प्रशासकीय व्यवस्था सोडू शकत नाही असा हा ब्रिटिशांच्या काळातील प्रशासनाचा प्रभाव आजदेखील कायम आहे.

वरील तीन कालखंडात आपण भारताच्या इतिहासकाळात असलेल्या प्रशासन व्यवस्थेचा आढावा घेतला. भारताच्या आजच्या प्रशासन व्यवस्थेला अशा प्रकारे उच्च परंपरा वारसा लाभलेला आहे असे म्हणता येईल.

१.४ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१. सर्हता : करविषयक वृत्तांत ठेवणारा जबाबदार व्यक्ती.

२. समार्हता : अंदाजपत्रक तयार करणारा व्यक्ती

३. कंटकशोधन : स्वतंत्र न्यायालय व्यवस्था

१.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

१. धर्मप्रवर्तक २. कंटकशोधन

३. अधिकार परंपरेचे आणि विकेंद्रिकरणाचे ४. प्रमुख शिकदार

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

१. ईस्ट इंडिया कंपनी २. लॉर्ड कॉर्नवालिस

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

१. 'गव्हर्मेंट ऑफ इंडिया' २. १९१९ ३. संघीय (फेडरल)

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१. भारतीय प्रशासनाला मिळालेला वारसा यांची चर्चा करा.

२. प्राचीन आणि मध्ययुगीन कालखंडातील भारतीय प्रशासनाची चर्चा करा.

३. ब्रिटिश भारतातील प्रशासकीय सुधारणा विशद करा.

१.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

* बंग के. आर. - भारतीय प्रशासन, कैलास पब्लिकेशन्स, औरंगाबाद.

* कश्यप सुभाष सी. - अनुवाद : पाटील न. व., आपली संसद, नॅशनल बुक ट्रस्ट इंडिया, नवी दिल्ली.

* मुखर्जी राधाकुमुद - ग्लिंप्सेस ऑफ एन्शियंट इंडिया, मुंबई.

* देशपांडे श्रीकांत - भारतीय प्रशासकीय प्रणाली, प्रसन्न मुद्रण, रामदासपेठ, नागपूर-१०.

* घारे पां. श्री. - भारतीय प्रशासन, गो. य. राणे प्रकाशन, पुणे.

घटक २

केंद्र सरकारचे संघटन आणि प्रशासन

२.० उद्देश

२.१ प्रस्तावना

२.२ विषय घटक

  २.२.१ पंतप्रधान, पंतप्रधान कार्यालय (पीएमओ) आणि त्यांचे कॅबिनेट

  २.२.२ केंद्रिय सचिवालय आणि कॅबिनेट सचिवालय

  २.२.३ मंत्रालये आणि विभाग

२.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

२.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

२.५ सारांश

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

२.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

२.० उद्देश

प्रस्तुत घटकाच्या अभ्यासातून आपणास

- केंद्र सरकारचे संघटन भारतीय प्रशासनात कोणत्या स्वरूपाचे आहे याचे आकलन होईल.
- भारतीय शासनव्यवस्थेतील पंतप्रधान, पंतप्रधानांचे कार्यालय व त्यांचे कॅबिनेट याविषयी माहिती होईल.
- केंद्रीय सचिवालय आणि कॅबिनेट सचिवालय यांचे कामकाजाची माहिती होईल.
- मंत्रालये आणि विभाग यांमधील फरक समजून घेता येईल.

२.१ प्रस्तावना

संसदीय लोकशाही व्यवस्थेत सरकारचे नेतृत्व हे पंतप्रधान आणि त्याचे मंत्रिमंडळ म्हणजेच कार्यकारी मंडळ करत असते. पंतप्रधान हे वास्तववादी कार्यकारी प्रमुख असतात. त्यांच्या मार्गदर्शनाखाली मंत्रिमंडळ, केंद्रीय सचिवालय, कॅबिनेट सचिवालय, मंत्रालये आणि विभाग, प्रशासकीय कामकाज हाताळत असतात. देशाची अंतर्गत आणि बाह्य धोरणे ठरविण्याचे नियोजन त्यांच्याकडून होत असते. यातच केंद्रीय प्रशासकीय संघटन सामावलेले आहे. प्रशासन या शब्दाचा अर्थ एखादे कार्य पार पाडणे, त्याची व्यवस्था पाहणे, कारभार पाहणे असा आहे. म्हणजेच देशाची शासकीय व प्रशासकीय कार्ये विशिष्ट यंत्रणेद्वारा पार पाडली जातात. तेव्हा त्याला प्रशासन असे म्हणतात. आधुनिक काळात राज्याचा कारभार प्रचंड प्रमाणात वाढला आहे. लोकशाही व्यवस्थेमध्ये लोकांनी निवडून दिलेले कायदेमंडळातील प्रतिनिधी कायदे करत असतात. त्याची अंमलबजावणी कार्यकारी मंडळ करते. हे अंमलबजावणीचे काम सरकारच्या विविध खात्यांद्वारा चालते. आधुनिक काळात रेल्वे, रस्ते, बँका, मोठमोठे कारखाने सरकारच्या मालकीचे झाल्यामुळे सरकारी नोकरांची संख्या प्रचंड वाढलेली आहे. सार्वजनिक क्षेत्रातील कायदा, सुव्यवस्था तसेच धोरणांचे नियमन करण्याचे काम राज्यसंस्था करते. त्यामुळे प्रशासनाचे क्षेत्र मोठ्या प्रमाणात वाढले आहे. म्हणून प्रशासनाचा अभ्यास करणे आज महत्त्वाचे आहे.

भारतीय शासनव्यवस्था ही संसदीय लोकशाही शासनव्यवस्था आहे. या शासनव्यवस्थेमध्ये प्रशासनाला अनन्यसाधारण असे महत्त्व आहे. केंद्र सरकारचे प्रशासकीय संघटन हे पंतप्रधान, मंत्रिमंडळ, पंतप्रधानांचे कार्यालय, केंद्रीय सचिवालय, कॅबिनेट सचिवालय, मंत्रालये आणि त्यांचे विभाग यातून स्पष्ट होते. संसदेमार्फत कायदेनिर्मिती होत असते. मात्र त्याची अंमलबजावणी प्रशासकीय यंत्रणेला करावी लागते. संसदेला जोडूनच मंत्रालये, सचिवालये आणि प्रशासकीय व्यवस्था निर्माण केली जाते. त्यामुळे कायदे निर्मितीला आणि कायद्याच्या कार्यवाहीलाही प्रशासकीय यंत्रणा अधिक उपयुक्त ठरते. पंतप्रधान, मंत्री आणि सचिवालयातील प्रशासकीय अधिकारी यांना कार्यक्षम राहून राज्यकारभार करावा लागतो. मंत्रिमंडळाला राज्यकारभारात मदत करण्यासाठी सचिवालय असते. या सचिवालयाची प्रशासकीय यंत्रणा ही पिरॅमिडसारखी असते. वरिष्ठ-कनिष्ठ अशा श्रेणीबद्ध पद्धतीने अधिकारी व कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती केलेली असते. सचिव, विशेष सचिव, सहसचिव, संचालक, उपसचिव, अवर सचिव, कक्षाधिकारी, सहाय्यक, वरिष्ठ लिपीक, कनिष्ठ लिपीक व शिपाई अशी वरिष्ठ-कनिष्ठ स्तररचना असते. या प्रकरणामध्ये पंतप्रधान, पंतप्रधानांचे कार्यालय, केंद्रीय व कॅबिनेट सचिवालय, मंत्रालये आणि विभाग यांचा अभ्यास आपण करणार आहोत.

२.२ विषय विवेचन

२.२.१ पंतप्रधान, पंतप्रधान कार्यालय (पीएमओ) आणि त्यांचे कॅबिनेट

पंतप्रधानांना भारतीय शासनव्यवस्थेत महत्त्वाचे स्थान आहे. कार्यकारी वास्तववादी सत्तेचे प्रमुख पंतप्रधान असतात. पंतप्रधानांचे कार्यालय व त्यांचे मंत्रिमंडळ याद्वारे शासनाचे प्रशासकीय कामकाज हाताळले

जाते. प्रशासनामध्ये पंतप्रधानांना विविध प्रकारच्या भूमिका पार पाडाव्या लागतात. त्यामुळे पंतप्रधानांविषयी माहिती करून घेणे आवश्यक ठरते.

पंतप्रधान

भारतीय शासनव्यवस्थेत पंतप्रधानांच्या हाती सर्वोच्च सेवा असते. तो वास्तववादी कार्यकारी प्रमुख असतो. भारतीय राज्यघटनेत ७४ (१) कलमानुसार राष्ट्रपतींना त्यांच्या कामात मदत करण्यासाठी आणि सल्ला देण्यासाठी पंतप्रधानांच्या नेतृत्वाखाली एक मंत्रिमंडळ असेल असे स्पष्ट करण्यात आले आहे. राष्ट्रपती हे नामधारी कार्यकारी प्रमुख असतात तर पंतप्रधान हे वास्तव कार्यकारी प्रमुख असतात. त्यामुळे देशाच्या राज्यकारभाराची खरी सत्ता ही पंतप्रधान वापरतात. कारण देशाच्या धोरणनिश्चितीमध्ये पंतप्रधानांचा प्रभाव पडलेला असतो. देशाला कोणत्या दिशेने घेऊन जायचे हे पंतप्रधान प्रशासकीय यंत्रणेच्या माध्यमातून ठरवत असतात. लोकमतानुसार देखील त्यांना कार्य करावे लागते. त्यामुळे लोकांनी निवडून दिलेल्या प्रतिनिधींना विश्वासात घेऊन कार्य करावे लागते. कारण लोकसभेचा जोपर्यंत पाठिंबा आहे तोपर्यंत पंतप्रधानांना कार्य करताना अडथळा येत नाही.

पंतप्रधानांची निवड

भारतीय राज्यघटनेने प्रातिनिधीक लोकशाही शासनव्यवस्थेचा स्वीकार केला आहे. म्हणजेच भारतीय जनता आपले प्रतिनिधी (खासदार) संसदेच्या लोकसभा या सभागृहामध्ये निवडून पाठवते. लोकसभा या सभागृहामध्ये ज्या राजकीय पक्षाला किंवा आघाडीला सर्वात जास्त जागा मिळतात किंवा बहुमत प्राप्त होते, त्या पक्षाचा किंवा आघाडीचा नेता पंतप्रधान बनतो. अशी निवड करण्याचा अधिकार हा राष्ट्रपतीचा असतो. परंतु पंतप्रधानांची नेमणूक कशी करावी, यासंबंधी घटनेत स्पष्ट उल्लेख असलेला दिसत नाही. राज्यसभा या सभागृहामधून देखील पंतप्रधानांची निवड केली जाते. उदा. इंदिरा गांधी, मनमोहन सिंग. तसेच लोकसभा किंवा राज्यसभा या दोन्ही सभागृहांची सदस्य नसलेल्या व्यक्तीची देखील पंतप्रधान म्हणून राष्ट्रपती नियुक्ती करू शकतात. जर पंतप्रधान बनणारी व्यक्ती लोकसभा किंवा राज्यसभा या दोन्हीही सभागृहांची सदस्य नसेल तर पंतप्रधानपदी शपथ ग्रहण केलेल्या दिवसापासून सहा महिन्यांच्या आत संसदेच्या कोणत्याही एका सभागृहाचा सदस्य बनणे आवश्यक असते, असे घटनात्मक बंधन आहे. राष्ट्रपतींकडून पंतप्रधानांची होणारी नियुक्ती ही औपचारिकता पूर्ण करण्याचा एक भाग असतो. कारण बहुमत प्राप्त पक्ष किंवा आघाडी, पंतप्रधान पदाचा उमेदवार घोषित करतात.

पात्रता

१. पंतप्रधान पदी निवडून येणारी व्यक्ती भारतीय नागरिक असावी.

२. पंतप्रधानपदी विराजमान होणाऱ्या व्यक्तीचे वय हे लोकसभेचा सदस्य असेल तर २५ वर्षे पूर्ण आणि राज्यसभेचा सदस्य असेल तर ३० वर्षे पूर्ण असावे.

३. संसदेने कायदा करून ठरविलेल्या अटी त्यांनी वेळोवेळी पूर्ण केलेल्या असाव्यात.

४. पंतप्रधानपदी असणारी व्यक्ती केद्र अथवा राज्य शासनाच्या प्राप्तीच्या पदावर नसावी.

कार्यकाल

सार्वत्रिक निवडणुका झाल्यानंतर अस्तित्वात आलेल्या लोकसभेचा कार्यकाल हा पाच वर्षांचा असतो. यानुसार पंतप्रधानांचा देखील कार्यकाल हा पाच वर्षांचा असतो. लोकसभेचा विश्वास असेपर्यंत पंतप्रधान व त्यांचे मंत्रिमंडळ अधिकारपदावर राहू शकते. म्हणजेच पंतप्रधान लोकसभेचा विश्वास संपादन करतात, तोपर्यंत ते पदावर राहतात. जर लोकसभेने त्यांच्यावर अविश्वास दर्शविला तर मात्र त्यांना राजीनामा द्यावा लागतो. तत्पूर्वी पंतप्रधान आपल्या पदाचा स्वमर्जीने राजीनामा देऊ शकतात. तसेच आणीबाणीच्या काळात त्यांची मुदत एक वर्षांनी वाढू शकते.

शपथविधी

संसदेच्या लोकसभा या सभागृहात ज्या पक्षाला किंवा आघाडीला बहुमत प्राप्त आहे अशा पक्षाच्या किंवा आघाडीच्या नेत्याला राष्ट्रपती, पंतप्रधान पदाच्या शपथविधीसाठी आमंत्रित करतात. त्यावेळी राष्ट्रपतींकडून पंतप्रधानांना दोन गोष्टींची शपथ देण्यात येते : (१) घटनेनुसार राज्यकारभार करणे, (२) मंत्रिमंडळाच्या कामकाजाची गुप्तता राखणे.

पंतप्रधानांचे अधिकार व कार्ये

भारतीय शासन संस्थेचा वास्तववादी प्रमुख म्हणून पंतप्रधानांना अनेक अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. तसेच त्यांना विविध प्रकारची कार्ये व जबाबदाऱ्या पार पाडाव्या लागतात. भारताचा राज्यकारभार राष्ट्रपतींच्या नावाने चालतो. परंतु राष्ट्रपती हे कार्यकारी नामधारी प्रमुख असतात. खरी वास्तविक सत्ता ही पंतप्रधानांच्या हाती असते. पंतप्रधानांना मिळालेल्या अधिकारांबाबत डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर म्हणतात की, ''अमेरिकेच्या अध्यक्षाशी आपल्या घटनेने निर्माण केलेल्या एखाद्या पदाधिकाऱ्याची तुलना करावयाची झाल्यास ती फक्त आपल्या पंतप्रधानांशीच करावी लागेल, आपल्या राष्ट्रपतींशी नव्हे.'' यावरून स्पष्ट होते की, पंतप्रधानांना मोठ्या प्रमाणात अधिकार प्राप्त झालेले आहेत. ते अधिकार आणि त्याने करावयाची कार्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

१. मंत्रिमंडळाची निर्मिती करणे : पंतप्रधानांचे महत्त्वाचे कार्य म्हणजे देशाच्या हिताच्या दृष्टिकोणातून विविधांगी कार्ये पार पाडण्यासाठी तो मंत्रिमंडळाची निर्मिती करतो. त्यासाठी आपल्या पक्षातील किंवा आघाडीतील ज्येष्ठ, अनुभवी, कार्यक्षम सदस्यांची मंत्री म्हणून निवड करतो. पंतप्रधान आपल्या मंत्रिमंडळाची यादी राष्ट्रपतीला सादर करतो. त्यानंतर त्या यादीला मान्यता देणे एवढ्यापुरताच राष्ट्रपतीचा अधिकर सीमित राहतो. भारतीय राज्यघटनेने मंत्र्यांच्या नेमणुका करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतीला दिला असला तरी राष्ट्रपती पंतप्रधानांच्या सल्ल्यानेच या नेमणुका करतील असे स्पष्ट करण्यात आले आहे. मंत्रिमंडळाची

रचना निश्चित करण्याचा अधिकारही पंतप्रधानाला प्राप्त झालेला आहे. मंत्र्यांमध्ये खात्याचे वाटप करणे, मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांची संख्या निश्चित करणे, मंत्रिमंडळात नव्या मंत्र्यांचा समावेश करणे, मंत्र्याच्या खात्यात फेरबदल करणे, एखाद्या मंत्र्याला मंत्रिमंडळातून काढून टाकणे हे सर्व अधिकार पंतप्रधानांना प्राप्त झालेले असतात. पंतप्रधानांना मंत्रिमंडळाची निर्मिती करावी लागते. पंतप्रधानांनी राजीनामा दिला तर संपूर्ण मंत्रिमंडळ बरखास्त होत असते. म्हणून मंत्रिमंडळाची निर्मिती करणे हा महत्त्वाचा अधिकार पंतप्रधानांना प्राप्त झालेला असतो.

२. मंत्रिमंडळाचा नेता : पंतप्रधान हा मंत्रिमंडळाचा केंद्रबिंदू असतो. मंत्रिमंडळातील इतर मंत्र्यांपेक्षा त्यांचे स्थान श्रेष्ठ असते. मंत्रिमंडळाला योग्य दिशा देण्याचे कार्य पंतप्रधानांना करावे लागते. पंतप्रधान मंत्रिमंडळाचा नेता असतो. मंत्रिमंडळाचा नेता या नात्याने सर्व मंत्र्यांच्या कामकाजावर देखरेख व नियंत्रण ठेवतो. त्यांच्यात समन्वय साधतो. मंत्रिमंडळाच्या कार्यात एकसूत्रीपणा आणून प्रशासनात सातत्य व कार्यक्षमता टिकवून ठेवण्याचे कार्य करतो. जर मंत्र्यांमध्ये काही मतभेद निर्माण झाले तर ते दूर करण्याची जबाबदारी पंतप्रधानांना पार पाडावी लागते. मंत्रिमंडळाचा नेता म्हणून प्रशासनाच्या गरजेनुसार कधीही मंत्रिमंडळात फेररचना करू शकतो. काही मंत्र्यांना मंत्रिमंडळातून वगळणे, मंत्रिमंडळात नव्या चेहऱ्यांना संधी देणे, मंत्र्यांच्या खात्यात बदल करणे अशा सर्व बाबींसंबंधी तो निर्णय घेतो. मंत्रिमंडळाच्या बैठकीचा अध्यक्ष पंतप्रधान असतो.

३. राष्ट्रपती व मंत्रिमंडळ यातील दुवा : पंतप्रधान मंत्रिमंडळाचे प्रमुख असतात. त्यामुळे मंत्रिमंडळामध्ये घेतलेले निर्णय राष्ट्रपतीपर्यंत पोहोचविण्याची जबाबदारी त्यांची असते. तसेच तो राष्ट्रपतीला सल्ला देतो. शासनाच्या सर्व पदाधिकाऱ्यांच्या नेमणुका राष्ट्रपती, पंतप्रधानांच्या सल्ल्यानेच करतो. कलम ७४ मध्ये असे नमूद आहे की, राष्ट्रपतीला त्याच्या कामात मदत करण्यासाठी व त्याला सल्ला देण्यासाठी पंतप्रधानांच्या नेतृत्वाखाली एक मंत्रिमंडळ असेल. पंतप्रधानांच्या सल्ल्याशिवाय राष्ट्रपती कोणतीही कृती करू शकत नाहीत. वैयक्तिकरित्या मंत्री राष्ट्रपतींना भेटू शकत नाहीत. त्यामुळे पंतप्रधान हे राष्ट्रपती व मंत्रिमंडळ यांच्यातील दुवा आहेत.

४. संसद आणि मंत्रिमंडळ यांतील दुवा : संसदेच्या लोकसभा व राज्यसभा या सभागृहापैकी लोकसभा हे जनतेचे प्रतिनिधित्व करणारे सभागृह आहे. लोकसभेचे सर्व सदस्य देशातील जनतेकडून निवडले जातात. त्यामुळे लोकसभेचे महत्त्व अधोरेखित होते. त्याचबरोबर मंत्रिमंडळाचे काही सदस्य हे राज्यसभेत देखील असतात. मंत्र्यांना राज्यसभेमध्येदेखील सदस्यांच्या प्रश्नांना सामोरे जावे लागते. मंत्र्यांनी बऱ्याच वेळेला वैयक्तिक स्वरूपात केलेल्या विधानांचे देखील खुलासे पंतप्रधानांना संसदेमध्ये करावे लागतात. पंतप्रधान मंत्रिमंडळाचे अस्तित्व टिकविण्यासाठी संसदेला विश्वासात घेऊन कार्य करतात.

५. सत्तारूढ पक्षाचा नेता : पंतप्रधान हा सत्तारूढ पक्षाचा नेता असतो. त्यामुळे तो आपल्या पक्षाची ध्येयधोरणे व कार्यक्रम अंमलात आणून आपल्या पक्षाची प्रतिमा जनमानसांत निर्माण करण्याचा प्रयत्न करतो. पक्षावर प्रभावीपणे नियंत्रण ठेवणे, पक्षकार्यकर्त्यांना मार्गदर्शन करणे, त्यांना कार्यप्रवण करणे, पक्षाची ध्येयधोरणे,

कार्यक्रम जनतेपर्यंत पोहोचविण्याचा प्रयत्न करणे अशी कामे सत्तारूढ पक्षाचा नेता म्हणून त्याला करावी लागतात. पक्षसंघटनेवर पूर्ण नियंत्रण असलेल्या नेत्याला शासनसंस्थेवरही तितकेच प्रभावी नियंत्रण ठेवता येते. जनतेचा पाठिंबा लाभला तर आपला पक्ष सत्तेवर येईल यादृष्टीने तो धोरणे आखत असतो.

६. जनतेचा नेता : प्रत्यक्ष जनतेने निवडून दिलेला सदस्य 'पंतप्रधान' बनत असतो. त्यामुळे जनतेला विश्वासात घेऊन त्यांच्या इच्छा, आकांक्षा, प्रश्न समजून ते सोडवण्याचा प्रयत्न जनतेचा नेता या नात्याने पंतप्रधान करतो. पंतप्रधानांची निवड अप्रत्यक्षपणे देशातील मतदारच करीत असतात. साहजिकच, पंतप्रधान हा देशातील सर्व जनतेचा नेता ठरतो. जागतिक स्तरावर आपल्या देशाची प्रतिष्ठा वाढविण्याचे कार्य पंतप्रधानांकडून होत असते. राष्ट्रीय ऐक्याचे प्रतिक म्हणून त्याच्याकडे पाहिले जाते. म्हणून खऱ्या अर्थाने तो देशातील सर्व जनतेचा नेता असतो.

७. देशांतर्गत शांतता व सुव्यवस्था राखणे : पंतप्रधान हा वास्तववादी प्रमुख असल्याने त्यांना जनहिताच्या दृष्टीने ध्येयधोरणे राबवून मंत्र्यांकरवी नियंत्रण ठेवून देशात शांतता व सुव्यवस्था निर्माण करावी लागते. देशात शांतता व सुरक्षितता असेल तर सरकारला स्थिरता प्राप्त होते. अशांत असलेल्या देशात सरकारला स्थिरता प्राप्त होत नाही. त्यामुळे देशांतर्गत शांतता सुव्यवस्था चांगली राखण्याकडे पंतप्रधानांचा कल असतो.

८. कायदेविषयक अधिकार : पंतप्रधान हा संसदेचा नेता असतो. कायदेमंडळासंबंधी जे घटनात्मक अधिकार राष्ट्रपतींना मिळालेले असतात ते सर्व प्रत्यक्षात पंतप्रधान वापरतात. उदा. संसदेची अधिवेशने बोलावणे, तहकूब करणे, लोकसभा बरखास्त करणे, विधेयके चर्चेला घेणे इत्यादी. तसेच पंतप्रधानांना, संसदेच्या सर्व कामकाजांचे नियमन करण्याचे, कार्यक्रमाची रूपरेषा ठरविण्याचे अधिकार प्राप्त झालेले आहेत.

९. नेमणुकीसंबंधी अधिकार : पंतप्रधान उच्चपदस्थ अधिकाऱ्यांच्या नेमणुकांसंदर्भात निर्णय घेत असतात. ते राष्ट्रपतींना याकामी सल्ला देत असतात. विविध घटकराज्यांमध्ये राज्यपालांच्या नेमणुका होत असतात. विशेषतः पंतप्रधानांच्या मर्जीतील व्यक्ती राज्यपाल बनत असते. अशावेळी ते राष्ट्रपतीला सल्ला देतात. परराष्ट्रार राजदूत पाठविणे, सर्व मंत्रालयांतील सचिवांच्या बदल्या, न्यायाधीशांच्या नेमणुका इत्यादींबाबत पंतप्रधानच निर्णय घेत असतात.

१०. परराष्ट्र संबंध : आंतरराष्ट्रीय क्षेत्रात आपल्या देशाची प्रतिमा उंचवावी यादृष्टीने परराष्ट्रा-बरोबरच्या सर्व व्यवहारांवर पंतप्रधान नियंत्रण ठेवतात. युद्ध, तह, करार, वाटाघाटी, इत्यादीसंबंधी त्याला अधिकार प्राप्त झालेले असतात. त्यांचा ते वापर करतात. जागतिक शांतता प्रस्थापित करण्यासाठी परराष्ट्रांबरोबर संबंध सुधारण्यावर विषेश भर दिला जातो.

११. शासनाचे धोरण ठरविणे व त्याची अंमलबजावणी करणे : सर्व मंत्रिमंडळाचा प्रमुख या नात्याने शासनाची ध्येयधोरणे ठरविण्यासंदर्भात तो निर्णय घेत असतो. शासनाचे धोरण ठरविण्यात सर्व मंत्रिमंडळाचा सहभाग असतो. मात्र मंत्रिमंडळाचे अध्यक्ष या नात्याने पंतप्रधानांची भूमिका महत्त्वाची असते.

मंत्रिमंडळाचा नेता म्हणून शासनाच्या सर्व खात्यांच्या कारभारात सुसूत्रता निर्माण करून त्यामध्ये कार्यक्षमता आणण्याचा प्रयत्न पंतप्रधान करतात. सर्व खात्यांवर देखरेख ठेवतात. धोरणनिश्चिती झाल्यानंतर त्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी प्रशासनाला आदेश देतात.

१२. पक्षनेतृत्वाची जबाबदारी : लोकसभेत बहुमत प्राप्त पक्षाचा नेता म्हणून त्यांची पंतप्रधान पदी निवड झालेली असते. त्यामुळे तो आपल्या पक्षाच्या वाढीसाठी प्रयत्न करत असतो. आपल्या पक्षाच्या कार्यकर्त्यांना प्रेरणा देणे, त्यांना मार्गदर्शन करणे, कार्यप्रवण बनविणे, आपल्या पक्षाची विचारधारा व कार्यक्रम लोकांपर्यंत पोहोचविणे, पक्षसंघटना मजबूत करणे, तिच्यावर नियंत्रण ठेवणे ही कामे पंतप्रधानाला करावी लागतात. पक्षाची लोकप्रियता जनमाणसात निर्माण करण्यासाठी विविध योजना जाहीर करतो. पक्षाच्या बळकटीकरणासाठी कार्यकर्त्यांना प्रोत्साहित करतो. पक्षाची संघटनात्मक बांधणी मजबूत करण्यासाठी पक्षनेतृत्व म्हणून जबाबदारी पार पाडत असतो.

पंतप्रधानांचा दर्जा किंवा स्थान

भारतीय शासनव्यवस्थेत पंतप्रधानांचे स्थान सर्वोच्च शासक आणि सर्वश्रेष्ठ नेता असे आहे. देशाचा राज्यकारभार करताना त्याने अनेक भूमिका पार पाडलेल्या असतात. त्यामुळे त्याचे स्थान अद्वितीय असे आहे. पंतप्रधान हा सत्तारूढ पक्षाचा नेता असतो. संसदेचा नेता, कॅबिनेट नेता, मंत्रिमंडळाचा नेता व देशाचा नेता म्हणून विविध भूमिका व जबाबदाऱ्या पार पाडत असतो. तो कॅबिनेटचा निर्माता असतो. मंत्रिमंडळाचा प्रमुख, संसदीय शासनपद्धतीचा आधारभूत घटक आहे. देशातील सरकार त्याच्याच नावाने ओळखले जाते. उदा. नेहरू सरकार, इंदिरा सरकार, वाजपेयी सरकार, मोदी सरकार इत्यादी. मंत्रिमंडळातील इतर कोणत्याही मंत्र्याने राजीनामा दिला तर मंत्रिमंडळाच्या अस्तित्वावर त्याचा कसलाही परिणाम होत नाही. एखाद्या मंत्र्याच्या राजीनाम्यामुळे रिक्त झालेल्या पदावर दुसऱ्या व्यक्तीची नियुक्ती करून पंतप्रधान ती जागा भरून काढतात. परंतु पंतप्रधानांनी राजीनामा दिला तर संपूर्ण मंत्रिमंडळ बरखास्त झाले असे समजले जाते. पंतप्रधान आपल्या कौशल्यावर मंत्रिमंडळाचे स्थान टिकवून ठेवतात. पंतप्रधानांचे व्यक्तिमत्व जितके प्रभावी असेल तितके त्यांचे अधिकार व सामर्थ्य वाढताना दिसते. याउलट पंतप्रधान पदावर असलेली व्यक्ती कमकुवत असल्यास मंत्रिमंडळातील इतर मंत्रीही त्याचा गैरफायदा घेतात. आपला अधिकार गाजविण्याचा प्रयत्न करतात. पंतप्रधान पदावरील व्यक्तीला पक्षातूनच विरोध होऊ शकतो. पर्यायी सत्ताकेंद्रे असणे आवश्यक आहे. वलयांकित व्यक्तिमत्व पंतप्रधानांना लाभलेले असेल तर जास्तीत जास्त अधिकार आपल्या हाती ठेवण्यात ते यशस्वी होतात. तसेच त्यांनी काढलेल्या आदेशांचे पालन इतर मंत्र्यांनादेखील करावे लागले. तो पक्षसंघटनेवरही पूर्ण नियंत्रण ठेवतो. त्याच्या व्यक्तिमत्त्वाचा प्रभाव इतरांवर पडल्याने इतर पक्षांचे संसद सदस्यही त्यांच्या विरोधात भूमिका घेण्यास मनापासून तयार होत नाहीत. यावरून स्पष्ट होते की, देशाच्या राज्यकारभाराचा गाडा चालविणारा तो एक चालक आहे. काही विचारवंतांनी त्यांना विविध उपमा दिलेल्या आहेत. यावरून त्यांचे स्थान निश्चित होते. हायकोर्टच्या मते, पंतप्रधान हा तारांगणातील चंद्र आहे. जॉन मॉरियॉटच्या मते, पंतप्रधान हा मंत्रिमंडळरूपी कमानीची आधारभूत शिला आहे. आयव्हर जेनिंग्ज यांच्या मते, पंतप्रधान हा ग्रहमालिकेतील

सूर्य आहे. लॉर्ड मोर्लेच्या मते, पंतप्रधान हा समाजातील प्रमुख आहे. ए. सी. दास यांच्या मते भारताचा पंतप्रधान हा जर्मनीच्या चान्सलर सारखा आहे. तो कॅबिनेटपेक्षा उच्च दर्जाचा असतो. त्यामुळे तो मंत्रिमंडळाचा प्रमुख आहे. सर्व मंत्र्यांच्या नेमणुका आणि त्यांना पदावरून काढून टाकण्यासाठी तो सल्ला देत असतो. यावरून पंतप्रधान हा सर्वोच्च नेता तसेच शासक असल्याने त्याचे स्थान व दर्जा हा श्रेष्ठ असतो.

पंतप्रधानांचे कार्यालय (Prime Minster's Office)

पंतप्रधानांचे कार्यालय हे प्रशासकीय दृष्टिकोणातून अत्यंत महत्त्वाचे आहे. कारण पंतप्रधान कार्यकारी वास्तववादी प्रमुख असल्याने देशाच्या संपूर्ण प्रशासनाची धुरा त्यांच्याकडे असते. पंतप्रधानांना त्यांच्या प्रशासकीय कार्यात मदत करण्यासाठी एक प्रशासकीय कार्यालय असते. त्यालाच 'पंतप्रधानांचे सचिवालय' किंवा 'पंतप्रधानांचे कार्यालय' असे म्हणतात. पंतप्रधान कार्यालयाला उच्चस्तरीय प्रशासकीय निर्णय घ्यावे लागतात. पंतप्रधान सर्व खात्यांच्या प्रशासनावर नियंत्रण, देखरेख करीत असतात. खात्याच्या कार्यात मदत करण्यासाठी, सुलभता, कार्यक्षमता आणण्यासाठी सचिवालयाची आवश्यकता असते. या दृष्टिकोणातून पंतप्रधान कार्यालय महत्त्वाची भूमिका पार पाडते.

पंतप्रधान कार्यालयाचा इतिहास

स्वातंत्र्यपूर्व काळात भारतीय प्रशासन हे गव्हर्नर जनरलच्या अधिपत्याखाली कार्य करीत होते. गव्हर्नर जनरलच्या कार्यकारी मंडळाचे एक छोटे सचिवालय होते. ते गव्हर्नर जनरलला त्याच्या कार्यात मदत करीत. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर गव्हर्नर जनरलच्या जागी पंतप्रधान शासनाचा प्रमुख म्हणून काम पाहू लागला. त्याला मदत करण्यासाठी याच आधारावर एक सचिवालय स्थापन केले. यालाच 'पंतप्रधानांचे सचिवालय' असे म्हणतात.

पंडित नेहरू पंतप्रधान असताना या सचिवालयाची भूमिका फारशी महत्त्वाची मानली जात नव्हती. कारण या सचिवालयाचे कार्य मदत करणारे कार्यालय अशा स्वरूपाचे होते. नेहरूंनी कॅबिनेट सचिवालय आणि मंत्र्यांचे विभाग यामार्फतच मोठ्या प्रमाणात कामकाज चालविले.

पंडित नेहरूंनंतर लालबहादूर शास्त्रींनी पंतप्रधान बनल्यानंतर अधिकारसंपन्न अशा पंतप्रधान सचिवालयाची सुरुवात केली. कारण त्याचे व्यक्तिमत्त्व प्रभावी नव्हते. पंतप्रधानपदाची जबाबदारी पार पाडण्यासाठी त्यांना भक्कम अशा संस्थात्मक पाठबळाची गरज होती. त्यामुळे त्यांनी सनदी अधिकारी असलेले ए. के. झा यांना पंतप्रधान सचिवालयात नेमून सचिवालयाचा प्रभाव वाढवला. शास्त्रींच्या कार्यकाळात प्रशासन उत्तमरित्या हाताळण्यासाठी झा यांनी महत्त्वाची भूमिका पार पाडली. केंद्रीय मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांना महत्त्वाच्या बाबींची माहिती पंतप्रधान कार्यालयाला देण्यासाठी सूचना देण्यात आली. त्यामुळे त्यांच्या प्रशासकीय कौशल्याचा दबदबा निर्माण झाला. शासनातील धोरणनिर्मिती करणारी एक उच्चस्तरीय संस्था म्हणून पंतप्रधान सचिवालयाचे महत्त्व त्यांनी निर्माण केले.

शास्त्रींच्या निधनानंतर इंदिरा गांधी पंतप्रधान बनल्या. त्यांना शास्त्रींइतका प्रशासकीय अनुभव नव्हता. सुरुवातीला प्रशासनावर प्रभाव पाडता न आल्यामुळे त्यांना आपल्या सचिवालयावर अवलंबून रहावे लागे. त्यातून पंतप्रधानांच्या सचिवाचे महत्त्व वाढले. मात्र १९७१ च्या निवडणुकीनंतर इंदिरा गांधींच्या वलयांकित नेतृत्वात वाढ झाली. काँग्रेस पक्षातील निवडणुकीतील यश हे इंदिरा गांधीचे यश मानले जाऊ लागले. त्यामुळे इंदिरा गांधींनी शासनाच्या सत्तेचे आपल्याच हातात केंद्रीकरण केले आणि संपूर्ण शासन यंत्रणेला निर्णयप्रक्रियेतून वगळले. त्यांचे स्वतःचे सचिवालय हे सत्तेचे अधिष्ठान बनले. इंदिरा गांधींनी झा यांच्या जागी पी. एन. हक्कसर यांची नियुक्ती केली. हक्सर यांनी पंतप्रधान कार्यालयाला एक वेगळी उंची प्राप्त करून दिली. पंतप्रधान सचिवालयाविषयी भीती आणि आदर हक्सर यांच्यामुळेच निर्माण झाला. गरिबी हटाओ हा कार्यक्रम त्यांनीच सुचविला. या कार्यक्रमामुळेच काँग्रेस पक्षाला एक वेगळीच उंची प्राप्त झाली. १९७४ मध्ये पी. एन. धर हे पंतप्रधान कार्यालयाचे मुख्य सचिव बनले. १९७७ पर्यंत देशांतर्गत आणि जागतिक स्तरावरील धोरणे आखण्यात पंतप्रधान सचिवालय अग्रेसर होते. त्यामुळे पंतप्रधानांचे सचिवालयाविषयी मंत्री, प्रशासकीय विभाग दचकून होते.

इंदिरा गांधींनी लादलेल्या आणीबाणीमुळे १९७७ साली झालेल्या सार्वत्रिक निवडणुकीमध्ये काँग्रेस पक्षाला पराभवास सामोरे जावे लागले. त्यामुळे मोरारजी देसाई यांच्या नेतृत्वाखाली जनता पक्षाचे सरकार सत्तेवर आले. त्याच्या मते, पंतप्रधान सचिवालय हे पर्यायी सत्ताकेंद्र होऊ नये, पंतप्रधानांना मदत करणे हेच त्याचे कार्य असावे. त्यामुळे त्यांनी पंतप्रधान कार्यालयाच्या अधिकारांवर आणि कार्यावर मर्यादा आणल्या. कर्मचारी वर्ग कमी केला. त्यांनी पंतप्रधान सचिवालयाचे नावही बदलले. पंतप्रधान सचिवालयाऐवजी 'पंतप्रधानांचे कार्यालय' असे नामकरण करण्यात आले. आजही हेच नाव टिकून आहे. यांच्या काळात पंतप्रधान कार्यालयाचे महत्त्व कमी करण्याचा प्रयत्न केला गेला. मोरारजी देसाईंनी व्ही. शंकर या आय.सी.एस. अधिकाऱ्याची नियुक्ती पंतप्रधान कार्यालयात केली.

१९८० च्या सार्वत्रिक निवडणुकीमध्ये पुन्हा इंदिरा गांधी यांचे सरकार सत्तेवर आले. परंतु पहिल्या कार्यकालात पंतप्रधान कार्यालयाला लाभलेले वैभव पुन्हा प्राप्त झाले नाही. १९८४ मध्ये इंदिरा गांधी यांच्या निधनानंतर राजीव गांधी पंतप्रधान बनले. त्यांच्या काळात पंतप्रधान कार्यालयाचा संख्यात्मक आणि गुणात्मक दर्जा वाढला होता. मात्र व्ही. पी. सिंग, चंद्रशेखर, पी. व्ही. नरसिंहराव, दैवेगौडा, इंद्रकुमार गुजराल यांची पक्षसंघटनेवर मजबूत पकड नव्हती. हे पंतप्रधान आपले नेतृत्वगुण प्रकट करण्यात फारसे यशस्वी झाले नाहीत. त्यामुळे पंतप्रधान कार्यालयाचा प्रभाव पूर्वीच्या तुलनेत कमी झाला.

१९९६ नंतर लोकसभेच्या निवडणुकांमध्ये कोणत्याच राजकीय पक्षाला स्पष्ट बहुमत प्राप्त झाले नाही. त्यामुळे जी सरकारे अस्तित्वात आली ती सर्व आघाडी करूनच, अटलबिहारी वाजपेयी यांच्या नेतृत्वाखाली राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकार तर मनमोहन सिंग यांच्या नेतृत्वाखाली संयुक्त पुरोगामी आघाडी सरकारे अस्तित्वात आली. त्यामुळे पंतप्रधानांचे स्थान काहीसे कमकुवत होत गेले. कोणतेही धोरण

ठरविताना पंतप्रधान किंवा त्यांच्या कार्यालयाला आघाडीतील सर्वांची मते जाणून, सर्वांशी जुळवून घेऊन काम करावे लागत होते. त्यामुळे पंतप्रधान कार्यालय प्रभावीपणे काम करू शकले नाही.

नरेंद्र मोदी यांच्या कार्यकाळात त्यांच्या पक्षाला बहुमत प्राप्त झाल्यामुळे पंतप्रधान नरेंद्र मोदी यांचा प्रभाव पक्ष, मंत्रिमंडळ, प्रशासनावर अधिक राहिला आहे. त्यामुळे पंतप्रधान कार्यालय देखील त्यादृष्टीने कामकाज हाताळत आहे.

पंतप्रधान कार्यालयाची रचना

पंतप्रधान कार्यालय हे प्रशासकीय दृष्टिकोणातून महत्त्वाचे आहे. त्याची रचना ही वेळोवेळी बदलत गेलेली दिसते. पंडित नेहरू पंतप्रधान असताना १ मुख्य खाजगी सचिव, ३ साहाय्यक खाजगी सचिव आणि ३१ लिपिक असे कर्मचारी होते. १९६८–६९ पर्यंत पंतप्रधान कार्यालयातील कर्मचारी वर्ग मर्यादित होता. मात्र पंतप्रधान कार्यालयाचे महत्त्व जसजसे वाढत गेले तसतशी त्याच्या अधिकारी व कर्मचारी संख्येत वाढ होत गेली. या कार्यालयाची रचना ही श्रेणीपद्धती या तत्त्वानुसार केली गेली आहे. ती पुढीलप्रमाणे सांगता येईल.

पंतप्रधानांचा सचिव १, संयुक्त सचिव २, संचालक २, खाजगी सचिव २, कनिष्ठ सचिव १, विशेषाधिकारी १, सामाजिक सचिव १, अतिरिक्त खाजगी सचिव २, हिंदी अधिकारी १, व्यक्तिगत सचिव ७, विभागीय अधिकारी १०, संशोधन अधिकारी १, सहाय्यक २३, स्टेनोग्राफर्स १६, स्टेनोग्राफर हिंदी १, अकौंटंट १, ग्रंथपाल १, वरिष्ठ लिपिक ८, कनिष्ठ लिपिक ४४, स्टाफ कार ड्रायव्हर्स ४, पत्रे (खलिता) पाठवणारा १, ऑपरेटर्स २, मसुदा करणारे १२, जमादार ५, शिपाई ४४, फराश २, सफाई कामगार ४ अशी रचना केलेली आहे.

पंतप्रधान कार्यालयाची कार्ये

पंतप्रधान हे शासनाचे मुख्य कार्यकारी वास्तववादी प्रमुख असतात. त्यांना प्रशासकीय कार्यात मदत करणे हे पंतप्रधान कार्यालयाचे मुख्य कार्य आहे. महत्त्वाच्या प्रश्नासंबंधी पंतप्रधानांना सल्ला देणे तसेच योग्य मार्गाने वेगवेगळ्या घटकावर माहिती संकलित करण्याचे काम पंतप्रधान कार्यालयाचे आहे. पंतप्रधान व अन्य घटकाशी जोडणारा दुवा म्हणजे पंतप्रधान कार्यालय होय. त्याचबरोबर राष्ट्रपती, राज्यपाल, केंद्रीय मंत्री, मुख्यमंत्री, परदेशातील राजदूत याच्याशी पंतप्रधानांचे सततचे संबंध येत असतात. त्यामुळे यांच्याशी संबंधित सर्व शासकीय आणि प्रशासकीय कार्यात साहाय्य करण्याचे कार्य पंतप्रधान कार्यालयाचे आहे.

१. पंतप्रधान हे नीती आयोगाचे अध्यक्ष असतात. त्यामुळे पंतप्रधानाना पार पाडाव्या लागणाऱ्या जबाबदारीसाठी त्यांना मदत करणे.

२. कार्यकारी विभागाचा प्रमुख या नात्याने सर्व खात्यांवर व प्रशासनावर नियंत्रण, देखरेख व मार्गदर्शन करणे पंतप्रधानांना आवश्यक असते. त्या दृष्टीकोणातून त्यांना सहकार्य करणे.

३. राष्ट्रपती, राष्ट्रपतींचे सचिवालय, कॅबिनेट सचिवालय, संसदीय सचिवालय, केंद्रीय सचिवालय यांना द्याव्या लागणाऱ्या सूचना, आदेश, निर्देश, माहिती यासंबंधी पंतप्रधानांना सहकार्य करणे.

४. जनतेकडून पंतप्रधानाकडे सूचना, तक्रारी, विनंतीपत्रे येत असतात. त्याची दखल घेऊन त्याचे निरसन करण्याच्या कामी पंतप्रधानांना मदत करण्याचे कार्य पंतप्रधान कार्यालयाला करावे लागते.

५. जेव्हा देशात नैसर्गिक आपत्तीमुळे संकट येते. त्यावेळी पंतप्रधान निधीतून आर्थिक मदत करावी लागते. त्याचे योग्य ते नियोजन तसेच हिशेब ठेवण्याचे काम सचिवालयामार्फत करण्यात येते.

६. पंतप्रधानांना लोकसभा आणि राज्यसभेमध्ये विविध प्रश्नांना उत्तरे द्यावी लागतात तसेच सभागृहामध्ये विधेयके मांडणे, चर्चेत भाग घेणे, त्यांना सभागृहाची मंजुरी मिळविणे, पंतप्रधानांना गरजेचे असते. याकामी पंतप्रधानांना माहिती पुरवून सचिवालय महत्त्वाची भूमिका पार पाडत असते.

७. पंतप्रधानांना जनतेशी सुसंवाद साधण्यासाठी वृत्तपत्रे, नभोवाणी, दूरदर्शन, इलेक्ट्रॉनिक माध्यमे यांच्या माध्यमातून सतत कार्यरत राहावे लागते. नेहमी प्रसारमाध्यमांशी संबंध ठेवून जनसंपर्क साधावा लागतो. याकामी सचिवालयीन सेवकवर्ग पंतप्रधानांना सहकार्य करीत असतात.

पंतप्रधानांचे कॅबिनेट

कॅबिनेट ही मंत्रिमंडळाची एक छोटीशी संस्था आहे. मंत्रिमंडळ आणि कॅबिनेट यामध्ये फरक आहे. कॅबिनेट आणि मंत्रिमंडळ हे दोन्ही वेगवेगळे आहेत. मंत्रिमंडळाचे मुख्यतः तीन प्रकार आहेत. त्यामध्ये कॅबिनेट, राज्य आणि उपमंत्री असे तिन्ही दर्जाचे मंत्री समाविष्ट असतात. कॅबिनेट हे पहिल्या दर्जाचे मंत्री असतात. कॅबिनेट दर्जा ज्यांना दिला जातो तेच कॅबिनेट मंत्री असतात. या कॅबिनेट दर्जाच्या मंत्र्यांच्या समूहाला 'कॅबिनेट' असे म्हणतात. मंत्रिमंडळातील सर्व मंत्र्यांचा कॅबिनेटमध्ये समावेश होत नाही. परंतु कॅबिनेटच्या सर्व सदस्यांचा मंत्रिमंडळात समावेश होत असतो. कॅबिनेटमध्ये धोरण निश्चितीबाबत निर्णय होतात. कॅबिनेटमध्ये राज्यकारभारातील अत्यंत महत्त्वाच्या खात्यांच्या मंत्र्यांचा समावेश होतो. त्यामुळे कॅबिनेटमध्ये घेतलेल्या निर्णयांना मंत्रिमंडळाची संमती प्राप्त होते. ज्येष्ठ, कार्यक्षम, अनुभवी सदस्यांना कॅबिनेट दर्जा दिला जातो. पंतप्रधान याबाबत निर्णय घेतात. देशाचे धोरण ठरविणारा सर्वोच्च घटक म्हणजे कॅबिनेट होय. आठवड्यातून कमीत कमी एकदा बैठक होते किंवा आवश्यकता भासल्यास कितीही बैठका होतात.

कॅबिनेटला मोठ्या प्रमाणात सत्ता प्राप्त झालेली दिसते. सार्वजनिक धोरण ठरविणे, त्याचा आरंभ करणे, विधिविषयक, उच्चपदस्थांच्या नेमणुकांबाबत, अर्थविषयक तसेच परराष्ट्रविषयक निर्णय हे कॅबिनेटमध्येच घेतले जातात. सामूहिक जबाबदारीच्या तत्त्वानुसार कॅबिनेट काम करते. महत्त्वाच्या योजना तसेच धोरणांवर कॅबिनेट निर्णय घेते, तर अन्य योजनांवर मंत्री त्यांच्या पातळीवर निर्णय घेतात. समाधानकारक धोरण तयार करण्यावर कॅबिनेट भर देते. कॅबिनेट हे मंत्रिपरिषदेचा गाभा आहे. त्यालाच मंत्रिपरिषदेचे 'अंतर्वर्तुळ' म्हणतात. विशेषतः खालील विषयावर कॅबिनेटमध्ये निर्णय घेतले जातात.

राष्ट्रपतींचे अभिभाषण तयार करणे, नवीन विधेयके किंवा अध्यादेश तयार करणे, संसदेचे अधिवेशन बोलावणे व तहकूब करणे, परदेशात राजदूत पाठविणे किंवा युनोमध्ये प्रतिनिधीत्व नेमणे, मंत्रालयांमधील वादविवाद संपुष्टात आणणे, आणीबाणीविषयक निर्णयांबाबत राष्ट्रपतीला सल्ला देणे, युद्धबंदी, तह, करार करणे, देशाच्या हिताच्या व कल्याणाच्या दृष्टिकोणातून आवश्यक वाटणारे सर्व निर्णय हे कॅबिनेटमध्येच घेतले जातात. अशा प्रकारे पंतप्रधानांचे कॅबिनेट कार्य करीत असते.

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

(अ) पुढील प्रश्नांची एक-दोन वाक्यात उत्तरे लिहा.

१. पंतप्रधानांना कोणाकडून शपथ दिली जाते ?

२. राष्ट्रपती आणि मंत्रिमंडळ यांच्यातील दुवा कोण असतो ?

२.२.२ केंद्रीय सचिवालय आणि कॅबिनेट सचिवालय

भारतीय प्रशासन हे विस्तृत आणि जटील स्वरूपाचे आहे. प्रशासनामार्फत भारत सरकारचे सर्व कामकाज हाताळले जाते. केंद्र सरकारच्या सर्व कामकाजाची जबाबदारी ही केंद्रीय सचिवालयामार्फत पार पाडली जाते. त्यामुळे केंद्रीय सचिवालयाला विशेष असे महत्त्व प्राप्त झालेले दिसून येते. सचिवालय म्हणजे 'सचिवांचे कार्यालय' होय. हे सचिव मंत्रिमंडळाचे मुख्य सल्लागार असतात. म्हणजेच प्रत्येक खात्याचा राजकीय प्रमुख हा एक 'मंत्री' असतो आणि त्या खात्याचा प्रशासकीय प्रमुख हा 'सचिव' असतो. त्यामुळे त्यांना आपले कामकाज हाताळण्यासाठी स्वतंत्र कार्यालयाची आवश्यकता असते. सचिवालयच मंत्र्यांचे कार्यालय असेही म्हटले जाते. सचिवालयातील सचिव हे शासकीय धोरण ठरविण्याच्या कामी मंत्र्यांना मदत करतात. देशाच्या हिताच्या दृष्टिकोणातून कोणतेही धोरण ठरविण्यासाठी मंत्र्यांजवळ पुरेशी आधारसामग्री, आकडेवारी, प्रथांची आणि विषयाची संपूर्ण माहिती असणे आवश्यक असते. तरच ते एखादे धोरण ठरवू शकतात. ही माहिती सचिवालय मंत्र्यांना उपलब्ध करून देते. कायदेविषयक कामातही सचिवालय मंत्र्यांना मदत करते. संसदेत सदस्यांकडून मंत्र्यांना विविध प्रश्न विचारले जातात. त्यामध्ये तारांकीत आणि अतारांकीत प्रश्नांचा समावेश असतो. त्यांची उत्तरे तयार करण्याची जबाबबादी सचिवालयाकडून पार पाडली जाते. मंत्र्यांनी कायदेमंडळासमोर मांडावयाच्या विधेयकांचे मसुदे तयार करण्याचे कार्य सचिवालयाकडूनच केले जाते. याबाबत सविस्तर निवेदन तयार करण्याचे कार्य सचिवालय पार पाडत असते. विविध आयोगांच्या यंत्रणांशीही संपर्क ठेवण्याचे काम सचिवालयाला करावे लागते. उदा. नीती आयोग, वित्त आयोग इत्यादी म्हणून सचिवालयाला भारत सरकारचे सर्वश्रेष्ठ किंवा शासनाचे मज्जाकेंद्र असे म्हटले जाते.

सचिवालयाचा अर्थ

केंद्र सरकारच्या विविध खात्यांच्या सचिवांचे कामकाज ज्या कार्यालयातून चालते त्या कार्यालयाला 'केंद्रीय सचिवालय' असे म्हणतात. सचिवालय या शब्दाची निर्मिती 'सिक्रिट' या शब्दातून झाली. 'सीक्रिट'

म्हणजे गुप्त, गुपीत किंवा एकांत होय. म्हणजेच ज्या कार्यालयातील कारभार जनतेपासून गुप्त ठेवला जातो किंवा तो जाहीर केला जात नाही असे कार्यालय म्हणजे 'सेक्रेटेरियट' होय. अशा कार्यालयाचा प्रमुख हा चिटणीस अथवा सचिव असतो. सेक्रेटेरियटलाच सचिवालय असे म्हणतात. अशा सचिवालयाचे दोन घटक महत्त्वाचे असतात. एक म्हणजे अधिकारी वर्ग आणि दुसरे म्हणजे त्यांचे कार्यालय.

केंद्रीय सचिवालयाची कार्ये

केंद्रीय सचिवालयाचे कार्यक्षेत्र दिवसेंदिवस व्यापक व गुंतागुंतीचे बनत चाललेले आहे. त्यामुळे या कार्यालयाला अनेक भूमिकांतून कामकाज हाताळावे लागते.

१. जो राजकीय पक्ष सत्तेवर येतो त्या पक्षाने देशातील जनतेला वेगवेगळी आश्वासने दिलेली असतात. अशा आश्वासनांची पूर्तता मंत्र्यांना करावी लागते. याकामी सचिवालय मंत्र्यांना मदत करते. शासकीय धोरणे व कार्यक्रम ठरविण्यासाठी आवश्यक असलेली माहिती, आकडेवारी व इतर तपशील मंत्र्यांना उपलब्ध करून देण्याची जबाबदारी सचिवालयाची असते. धोरणनिर्मितीत मंत्र्यांना मदत करणे आणि वेळोवेळी, गरज भासेल तेव्हा त्या धोरणांमध्ये बदल करणे.

२. केंद्रीय सचिवालयाला दैनंदिन व्यवहारांमध्ये मंत्रालयाला आवश्यक ते साहाय्य करावे लागते. केंद्रीय सचिवालयाला नेहमी कार्यक्षम राहावे लागते. अनेक मंत्रालये असल्याने त्यांना आवश्यक ती यंत्रणा पुरविण्याची जबाबदारी केंद्रीय सचिवालयाची असते. कारण केंद्रीय सचिवालयाच्या कार्यक्षमतेवरच मंत्रालयाचे यश अवलंबून असते.

३. मंत्रालयामार्फत जे कामकाज चालते ते त्याचे नियम बनवून सचिवालयाला अहवाल तयार करावा लागतो. टिपणे काढावी लागतात आणि याची माहिती राष्ट्रपती, उपराष्ट्रपती, पंतप्रधान, सर्व मंत्री तसेच वरिष्ठांना पोहोचवावी लागते. तसेच मंत्रिमंडळाच्या साप्ताहिक बैठकीस जे साहित्य लागते ते पुरविण्याची जबाबदारी सचिवालयाची असते.

४. मंत्रिमंडळाच्या साप्ताहिक बैठकीवेळी जी चर्चा होते त्याची नोंद ठेवून त्या संदर्भातील कागदपत्रे जतन करून ठेवावी लागतात. विशिष्ट वेळी किंवा परिस्थितीमध्ये अशी कागदपत्रे किंवा अहवाल मंत्र्यांच्या मागणीनुसार उपलब्ध करून देण्याची जबाबदारी सचिवालयाची असते. मंत्रालयाची आठवड्यातून एक बैठक घेतली जाते. अशा बैठकीचा आराखडा कसा तयार करावा यासाठी सचिवालयास योग्य तो माग किंवा पद्धती सुचवावी लागते.

५. कायदेनिर्मितीच्या प्रक्रियेत सचिवालयाला महत्त्वाची भूमिका पार पाडावी लागते. संसदेत महत्त्वाची म्हणजेच सरकारी विधेयके मंत्र्यांकडून मांडली जातात. ही विधेयके तयार करण्याचे कार्य सचिवालयाला करावे लागते. विधेयक तयार करणे हे खूपच तांत्रिक स्वरूपाचे बनले आहे. यासाठी परिपूर्ण माहिती असणे आवश्यक असते. सनदी अधिकाऱ्यांकडे ही माहिती मोठ्या प्रमाणात असते. त्यामुळे कायदेनिर्मितीच्या प्रक्रियेत सचिवालय महत्त्वाची भूमिका पार पाडते.

६. देशाचे आर्थिक धोरण कसे असावे यासाठी देखील पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाला सल्ला देण्याचे काम करावे लागते. तसेच त्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य केले जाते.

७. मंत्रालयाचे कामकाज विविध समित्यांकडे सोपविलेले असते. अशा समित्या विशिष्ट विषयावर चर्चा करतात, काही निर्णय घेतात. अशा चर्चेची व निर्णयाची नोंद ठेवण्याची जबाबदारी सचिवालयास पार पाडावी लागते.

८. पंतप्रधानांना विविध कामांत साहाय्य करावे लागते. पंतप्रधानांना एखाद्या मंत्रालयाची माहिती पाहिजे असेल तर ती सचिवालयास पुरवावी लागते. तसेच पंतप्रधानांना आवश्यक वाटणाऱ्या विभागात किंवा मंत्रालयात समन्वय घडवून आणावा लागतो.

सचिवालयाची संरचना

१. सचीव : सचीव हा मंत्र्यांचा प्रमुख सल्लागार म्हणून कार्य करतो. तो मंत्रालयाचा किंवा विभागाचा प्रशासकीय प्रमुख असतो. सचिवाला आपल्या विभागाविषयी किंवा मंत्रालयाशी संबंधित पूर्ण माहिती असते.

२. अतिरिक्त सचिव : सचिवाचा कार्यभार मोठा असल्यास त्याला मदत करण्यासाठी अतिरिक्त सचिव हे पद निर्माण करण्यात आले आहे. विभागातील एखाद्या महत्त्वाच्या भागाची जबाबदारी अतिरिक्त सचिवावर सोपविलेली असते.

३. सहसचिव : सचिवाच्या मदतीसाठी एक किंवा एकाहून जास्त सहसचिवांची तरतूद करण्यात येते. सहसचिवांकडे एखाद्या कार्याची स्वतंत्र जबाबदारी सोपवलेली असते.

४. संचालक : संचालकाचे पद हे प्रशासनातील अधिकाऱ्यांच्या समाधानासाठी निर्माण करण्यात आले आहे. अधिकाऱ्यांमध्ये कार्यक्षमता वाढावी म्हणून पदोन्नतीद्वारे हे पद भरण्यात येते.

५. उपसचिव : उपसचिव हा विभागाच्या अंतर्गत एखाद्या उपविभागाचा प्रमुख असतो. सचिवाच्या वतीने कार्य करणारा अधिकारी म्हणजे उपसचिव होय.

६. अवर सचिव : मंत्रालयातील एखाद्या शाखेच्या कार्याची जबाबदारी अवर सचिवावर सोपविण्यात आलेली असते. उपसचिवाकडे सादर करावयाच्या कागदपत्रांची संख्या मर्यादित ठेवण्याचा प्रयत्न करावा लागतो. उपसचिवाकडून तोंडी आदेश घ्यावे लागतात.

७. कक्षाधिकारी : कार्यालयातील कक्षावर नियंत्रण ठेवणारा पर्यवेक्षक म्हणजेच 'कक्षाधिकारी' होय. आपल्या कार्यालयातील कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांवर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे हे त्याचे काम असते. तसेच कर्मचाऱ्यांना कामाचे विभाजन करून देणे, त्यांना मार्गदर्शन करणे व सल्ला देणे इत्यादी गोष्टींचा त्याच्या कार्यात समावेश होतो.

८. **सहाय्यक व वरिष्ठ लिपीक** : कक्षाधिकाऱ्याच्या हाताखाली कार्य करणाऱ्या कर्मचाऱ्याला 'सहाय्यक' म्हणतात. कागदपत्रांची नोंद ठेवणे, कागदपत्रांचे परीक्षण करणे, संकलन करणे, पत्रव्यवहार करणे इत्यादी कार्ये त्याला करावी लागतात.

९. **कनिष्ठ लिपिक व टंकलेखक** : याचे काम दैनंदिन स्वरूपाचे असते. कागदपत्रांची व नोंदवह्यांची देखभाल, कागदपत्रांचे संकलन, पत्रव्यवहार, टंकलेखन इत्यादी कार्य कनिष्ठ लिपिक व टंकलेखक पार पाडत असतात.

१०. **शिपाई** : साफसफाई, स्वच्छता तसेच वरिष्ठांना मदत करणे ही कार्ये शिपाई पार पाडत असतात. अशी वरिष्ठ-कनिष्ठ स्तररचना सचिवालयाची असते.

कॅबिनेट सचिवालय

कॅबिनेट सचिवालय म्हणजे प्रत्यक्ष पंतप्रधानांच्या अधिपत्याखालील मंत्रालय सचिवालय होय. केंद्रीय प्रशासनात कॅबिनेट सचिवालयाला महत्त्वाचे स्थान असते. कॅबिनेटला आपली कार्ये पार पाडण्यासाठी हे सचिवालय मदत करीत असते. सचिवालय म्हणजे सचिवाचे कार्यालय होय. मंत्रिपरिषदेतून कॅबिनेट आकारास येते. पंतप्रधानांच्या मर्जीतील व्यक्तींची कॅबिनेटवर निवड होत असते. कॅबिनेट ही देशाचे धोरण ठरविणारी सर्वोच्च संस्था आहे. या कॅबिनेटला आपले कार्य प्रभावीपणे पार पाडण्यासाठी एका सचिवालयाची आवश्यकता असते. ही सचिवालयीन यंत्रणा कॅबिनेट सचिवालयाच्या रूपाने कॅबिनेट मंत्रिमंडळाला प्राप्त होते. देशाचे धोरण ठरविणारी व त्या धोरणाची अंमलबजावणी करणारी सर्वोच्च सत्ता कॅबिनेटला प्राप्त झालेली आहे. कॅबिनेट सचिवालयास मंत्रिमंडळाचे सचिवालय असे म्हटले जाते. भारत सरकारला त्याच्या सर्व जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी हे सचिवालय मदत करीत असते.

कॅबिनेट सचिवालयाची कार्ये

१. कॅबिनेट सचिवालयाला पंतप्रधान व मंत्रिमंडळातील मंत्र्यांना महत्त्वाच्या विषयावर सल्ला देण्याचे कार्य करावे लागते. तसेच सर्व खात्यांच्या सचिवांना प्रशासकीय धोरणाबाबत मार्गदर्शन करावे लागते.

२. मंत्रिमंडळाच्या बैठकीसाठी अहवाल तयार करणे, त्यामध्ये विषयांची आखणी करणे, बैठकीसाठी लागणारी सामग्री पुरविणे, मंत्रिमंडळाच्या बैठकीचे विषय ठरविणे, मंत्रिमंडळाचा दैनंदिन कारभार प्रभावीपणे पार पाडण्यासाठी सचिवालयातील यंत्रणा पुरविणे.

३. मंत्रिमंडळामध्ये घेतलेले निर्णय सर्व खात्यांना कळविण्याची जबाबदारी ही कॅबिनेट सचिवालयाला पार पाडावी लागते. मंत्रिमंडळाचे कामकाज विविध समित्यांना करावे लागते. त्यासाठी सचिवालयाकडून मदत करणे.

४. भारतीय घटनेने संघराज्य पद्धती स्वीकारली असल्याने केंद्र सरकार व घटक राज्यांची सरकारे यांच्यात समन्वय साधण्याचे कार्य कॅबिनेट सचिवालयाला करावे लागते. त्यांच्यातील संघर्ष, मतभेद मिटवून ऐक्य प्रस्थापित करण्यासाठीचे कार्य कॅबिनेट सचिवालयाला करावे लागते. त्यासाठी सनदी सेवेतील अधिकाऱ्यांच्या परिषदा भरविण्यासाठी पुढाकार घेणे.

५. केंद्रीय मंत्रालयाकडून बोलाविलेल्या केंद्राच्या व राज्याच्या विविध बैठका, अधिवेशने इत्यादींना सहकार्य करणे व त्यामध्ये समन्वय घडवून आणणे.

६. मंत्रिमंडळाच्या आठवडी बैठकांसाठी कार्यक्रमपत्रिका तयार करणे.

७. मंत्रिमंडळाने घेतलेले विविध निर्णय व त्याचे इतिवृत्त सर्व मंत्रालयांना कळविणे.

८. मंत्र्यांना संसदीय जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी मदत करणे.

९. परराष्ट्रांबरोबर करावयाचे करार, बोलणी, तह इत्यादीविषयक कार्ये करणे.

१०. कायदे करण्याच्या व वटहुकूम काढण्याच्या सर्व बाबींची पूर्तता करणे.

११. भारत सरकारकडून चालविले जाणारे खटले व ते परत घेण्यासंबंधीचे प्रस्ताव यासंबंधीचे कार्य करणे.

१२. राष्ट्रपतीचे संसदेसमोरील अभिभाषण व संसदेला पाठविले जाणारे सर्व संदेश मंत्रिमंडळाशी चर्चा करून तयार करणे.

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

१. सचिवालयाची निर्मिती कोणत्या शब्दापासून झाली आहे ?

२. कक्षाधिकाऱ्याला कोणत्या प्रकारचे कार्य करावे लागते ?

२.२.३ मंत्रालये आणि विभाग

केंद्र सरकारच्या संघटनेमध्ये मंत्रालये आणि विभाग यांना महत्त्वाचे स्थान आहे. मंत्रिमंडळातील प्रत्येक मंत्र्याकडे एखाद्या विषयाचा कार्यभार दिलेला असतो. मंत्र्याकडे असलेला कारभार सांभाळण्याच्या कामी त्याला मदत करण्यासाठी निर्माण केलेल्या प्रशासकीय संघटनेला 'मंत्रालये' किंवा 'खाते' असे म्हणतात. ज्या मंत्रालयाचा कार्यभार मोठा असेल तर त्या मंत्रालयात अनेक विभाग निर्माण केले जातात. सचिवालयातील कार्याच्या विभाजनासाठी निर्माण करण्यात आलेल्या निरनिराळ्या घटकांना विभाग असे म्हणतात. एखाद्या मंत्रालयाच्या कार्याच्या स्वरूपावर विभागांची संख्या निश्चित करण्यात येते.

मंत्रालये आणि विभाग यांतील फरक

१. मंत्र्याकडे मंत्रालयाचा किंवा खात्याचा कार्यभार असतो. तो मंत्रालयाचा राजकीय प्रमुख असतो. मंत्र्याला सल्ला देण्यासाठी सचिव महत्त्वाची जबाबदारी पार पाडतो. विभागाचा कार्यभर सचिवाकडे असतो. तो विभागाचा प्रमुख म्हणून कार्य करतो. त्याच्या नियंत्रणाखाली विभागाचे कामकाज चालते. प्रशासकीयदृष्ट्या कामकाज पार पाडण्याची जबाबदारी ही सचिवाची असते.

२. एखादे मंत्रालय खूप मोठे असेल तर त्यामध्ये अनेक विभागांचा समावेश असतो. एकापेक्षा जास्त विभाग असतील त्यावेळी सचिवांची संख्या ही त्या विभागांइतकीच असते. परंतु त्या सर्व सचिवांचा

दर्जा समान नसतो. एखाद्या मंत्रालयाचा प्रशासकीय प्रमुख म्हणून सचिव काम करतो, त्यावेळी इतर सचिव त्याला दुय्यम म्हणून काम करतात. उदा. संरक्षण खात्यांतर्गत तीन विभाग येतात व त्यांचे तीन सचिव कामकाज हाताळतात. संरक्षण, सचिव, संरक्षण उत्पादन विभागाचे सचिव आणि संरक्षण पुरवठा विभागाचे सचिव या तीनही सचिवांना समान वेतन मिळते. त्यांचा दर्जा मात्र वेगवेगळा असतो.

३. प्रशासनाच्या दृष्टिकोणातून आणि गतिमानतेच्या आधारावर अनेक मंत्रालयांचे स्वरूप व रचना यांत वेळोवेळी बदल केले जातात किंवा त्यांची पुनर्रचना केली जाते. काही वेळा नव्या मंत्रालयाची निर्मिती केली जाते. परंतु विभागात मात्र असे बदल मोठ्या प्रमाणात केले जात नाहीत. विभाग हा प्रशासनाचा सर्वात स्थिर घटक असतो.

केंद्र सरकारची काही महत्त्वाची खाती किंवा मंत्रालये आणि विभाग

१. कृषी मंत्रालय

(अ) कृषी व सहकार विभाग

(ब) पशुसंवर्धन व दुग्धोत्पादन विभाग

(क) कृषी संशोधन व शिक्षण विभाग - असे कृषी मंत्रालयामार्फत तीन विभाग कार्य करतात.

२. रसायन आणि खते मंत्रालय

(अ) रसायन आणि पेट्रोल रसायन विभाग

(ब) खते विभाग

३. नागरी उड्डाण व पर्यटन खाते या अंतर्गत दोन विभाग येतात.

(अ) नागरी वाहतूक विभाग (ब) पर्यटन विभाग

४. व्यापार खात्यांतर्गत दोन विभाग कार्य करतात.

(अ) व्यापार विभाग (ब) पुरवठा विभाग

५. संप्रेषण मंत्रालयांतर्गत दोन विभाग कार्य करतात.

(अ) टपाल विभाग (ब) दूरसंचार विभाग

६. संरक्षण मंत्रालयांतर्गत तीन विभाग आहेत.

(अ) संरक्षण विभाग (ब) संरक्षण उत्पादन व पुरवठा विभाग

(क) संरक्षण संशोधन व विकास विभाग

७. अर्थखात्यांतर्गत तीन विभाग कार्य करतात.

(अ) आर्थिक व्यवहार विभाग (ब) विनिमय विभाग

(क) राजस्व विभाग

८. गृहखाते

(अ) अंतर्गत सुरक्षा विभाग (ब) घटक राज्य विभाग

(क) सांस्कृतिक व्यवहार विभाग (ड) महिला आणि बालक विकास विभाग

९. मानव संसाधन विकास खाते यामार्फत चार विभाग कार्य करतात.

(अ) शिक्षण विभाग (ब) युवक आणि क्रीडा विभाग

(क) सांस्कृतिक व्यवहार विभाग (ड) महिला आणि बालक विकास विभाग

१०. उद्योग खाते

(अ) औद्योगिक विकास विभाग (ब) कंपनी व्यवहार विभाग

(क) अवजड उद्योग (ड) लोकोद्योग विभाग

११. कायदा व न्याय खाते

(अ) कायदेविषयक व्यवहार विभाग (ब) विधी विभाग

(क) न्याय विभाग

१२. विज्ञान व तंत्रज्ञान खाते

(अ) विज्ञान व तंत्रज्ञान विभाग (ब) वैज्ञानिक व औद्योगिक संशोधन विभाग

(क) जैविक तंत्रज्ञान विभाग

१३. आरोग्य व कुटुंब कल्याण मंत्रालय

(अ) आरोग्य विभाग (ब) कुटुंब कल्याण विभाग

(क) भारतीय चिकित्सा पद्धती आणि होमिओपॅथी विभाग

१४. ग्रामीण विकास मंत्रालय

(अ) ग्रामीण विकास विभाग (ब) भूमी संसाधन विभाग

१५. पोलाद व खाण मंत्रालय

(अ) पोलाद विभाग (ब) खाण विभाग

१६. पर्यावरण मंत्रालय

(अ) पर्यावरण, जंगल आणि वन्यप्राणी जीवन विभाग

१७. योजना व कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय

(अ) योजना विभाग (ब) सांख्यिकी विभाग (क) कार्यक्रम कार्यान्वयन विभाग

१८. रेल्वे मंत्रालय

१९. विद्युत मंत्रालय

(अ) वीज विभाग (ब) अपारंपरिक ऊर्जा स्रोत विभाग

२०. जल संसाधन मंत्रालय

अशाप्रकारे मंत्रालये व त्याअंतर्गत येणारे विभाग आहेत.

काही महत्त्वाच्या मंत्रालयांची कार्ये

गृहखाते

१. भारतीय जनतेच्या सुरक्षिततेच्या संदर्भात कायदा आणि सुव्यवस्था निर्माण करण्याचे कार्य गृहमंत्रालयाला करावे लागते.

२. गृहमंत्रालयामार्फत राष्ट्रीय ध्वज, राष्ट्रीय प्रतीके, राष्ट्रगीत इत्यादी बाबींसंबंधी नियम तयार केले जातात.

३. नागरिकत्वाच्या संदर्भातील प्रश्न गृहखात्यामार्फत सोडविले जातात.

४. राष्ट्रीय सण, उत्सव, राष्ट्रीय पारितोषिके, पोलीस पदके इत्यादीबाबत निर्णय घेणे.

५. केंद्र व घटक राज्य सरकारे यांच्या संदर्भातील विषय हे या मंत्रालयांतर्गत येतात तसेच नवीन घटक राज्याची निर्मिती, त्यांची नावे, त्यांचा आकार किंवा रचना याबाबत गृहमंत्रालयाला विधेयके सादर करावी लागतात.

६. दर दहा वर्षांनी होणारे जनगणनेचे काम गृहखात्यांतर्गतच पार पाडले जाते.

७. सर्वोच्च व उच्च न्यायालयातील न्यायाधीशांच्या नेमणुका, सेवाशर्ती व नियम यासंबंधी कार्य करावे लागते. तसेच गुन्हेगारांच्या दयेच्या अर्जावर निर्णय घेऊन तो राष्ट्रपतींना सादर करावा लागतो.

८. सार्वजनिक सेवांच्या संदर्भात गृहमंत्रालय, राज्य सरकारांशी पत्रव्यवहार करत असते. उदा. राजपत्रित सेवा, भारतीय प्रशासकीय सेवा, सचिवालयीन सेवा इत्यादी.

अर्थमंत्रालयाची कार्ये

१. देशाचा अर्थसंकल्प तयार करण्याची जबाबदारी अर्थमंत्रालयाला पार पाडावी लागते.

२. जागतिक बँक, नाणेनिधी यांच्याकडून आर्थिक मदत मिळविणे, तिचा विनियोग करणे, परराष्ट्रांना मदत करणे अशी विविध कामे वित्तमंत्रालयाला करावी लागतात.

३. आर्थिक वर्ष पूर्ण होण्याअगोदर इतर मंत्रालयाकडून खर्चाचे हिशेब मागविते. तसेच विविध मंत्रालयांना मंजूर झालेल्या रकमेपेक्षा त्यांच्याकडून जास्त खर्च होऊ नये म्हणून त्यावर नियंत्रण ठेवते. इतर मंत्रालयांना आर्थिक बाबीसंबंधी सल्ला देण्याचे कार्य वित्त मंत्रालय करते.

४. देशाच्या महसुली उत्पन्नात वाढ व्हावी यासाठी विविध कर आकारण्याचे कार्य वित्त मंत्रालय करते.

५. चलन पुरवठा, नाणेपुरवठा, नोटांची छपाई, नाण्यांची निर्मिती इत्यादीबाबत कार्य करते व नियंत्रण ठेवते.

६. कर्जविषयक धोरणाबाबत नियमन करण्याचे कार्य करते.

संरक्षण मंत्रालय

१. भारतीय भूप्रदेश आणि त्याच्या सर्व भागाच्या संरक्षणाची जबाबदारी पार पाडणे, संरक्षण क्षमतेसाठी सदैव तत्पर राहणे.

२. लष्कर, नाविक दल आणि वायूदलांना अद्ययावत ठेवणे.

३. कँटीन, स्टोअर्स डिपार्टमेंटची व्यवस्था करणे.

४. संरक्षण मंत्रालयाच्या नियंत्रणाखाली संरक्षण दलातील अधिकाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी संस्थांची निर्मिती करणे. उदा. नॅशनल डिफेन्स ॲकॅडमी, इंडियन मिलिटरी ॲकॅडमी, सैनिकी शाळा, सैनिकी महाविद्यालये इत्यादी.

५. संरक्षण विषयक साहित्याची निर्मिती, संशोधन आणि विकास यासंबंधी कार्ये पार पाडणे.

६. सैन्य दलातील निवृत्त व्यक्ती, सैनिकांच्या विधवा पत्नी यांच्या संदर्भातील कल्याणकारी कार्ये करणे. उदा. अर्थसाहाय्य करणे, निवृत्ती वेतनात वाढ करणे, इत्यादी.

परराष्ट्र व्यवहार मंत्रालयाची कार्ये

१. परराष्ट्रातून जेव्हा आपल्या देशात इतर देशांचे प्रमुख, राजदूत येतात त्यावेळी त्यांच्या स्वागताची व्यवस्था परराष्ट्र व्यवहार मंत्रालयाकडून केली जाते.

२. परराष्ट्रात वास्तव्य करू इच्छिणाऱ्या नागरिकांना परवानगी देणे, त्यांना पासपोर्ट उपलब्ध करून देणे, देशात राहावयास येणाऱ्या नागरिकांना परवानगी देणे. भारतीय आकाशातून जाणाऱ्या विमानांना परवानगी देणे इत्यादी संदर्भात या विभागाकडून कार्ये केली जातात.

३. संयुक्त राष्ट्रसंघटनेमार्फत आंतरराष्ट्रीय परिषदांचे नियोजन केले जाते. त्या संदर्भातील निर्णय घेण्याचे कार्य परराष्ट्र व्यवहार मंत्रालय करते.

४. परराष्ट्रांशी व्यवहार करण्यासाठी इतर राष्ट्रांमध्ये राजदूत पाठविण्याचे कार्य हे मंत्रालय करते. परराष्ट्रांशी मैत्रीचे, सलोख्याचे संबंध प्रस्थापित करण्यासाठी तह, करार यासंदर्भात कार्य करते, परराष्ट्रांबरोबर बैठकी घेण्यासाठी प्रयत्नशील राहते.

५. परराष्ट्र धोरण नेहमी बदलणारे असते. त्यामुळे भविष्यकाळात परराष्ट्रीय धोरण कसे असावे यासंबंधी शिफारशी करते.

६. भारतीय विद्यार्थ्यांना परदेशात शिक्षण घेण्यासाठी शिष्यवृत्त्या देणे, आर्थिक मदत करणे इत्यादी कार्ये करते.

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

१. मंत्रालयाचे राजकीय प्रमुख कोण असतात ?

२. विभाग म्हणजे काय ?

२.३ पारिभाषिक शब्द, शब्दार्थ

१. प्रशासन : कारभार पाहणे, प्रशासकीय कार्ये विशिष्ट यंत्रणेद्वारा पार पाडणे.

२. कॅबिनेट : राज्यकारभारातील अत्यंत महत्त्वाच्या विषयाच्या वा खात्यांच्या मंत्र्यांचा समावेश. देशाचे धोरण ठरविणारा सर्वोच्च घटक.

३. सचिवालय : मंत्र्यांचे व सचिवांचे कार्यालय, धोरण ठरविणारी सर्वोच्च संस्था.

४. सचिव : प्रशासकीय अधिकारी किंवा प्रमुख

५. अभिभाषण : राष्ट्रपतींचे भाषण की, ज्यात सरकारकडून केल्या जाणाऱ्या योजनांचा आढावा घेतलेला असतो.

६. तारांकीत : प्रश्नांची उत्तरे तोंडी दिली जातात.

७. अतारांकीत : प्रश्नांची उत्तरे लिखित स्वरूपात दिली जातात.

८. सरकारी विधेयके : मंत्र्यांनी मांडलेली विधेयके

२.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

१. पंतप्रधानांना पंतप्रधानपदाची शपथ राष्ट्रपतीकडून देण्यात येते.

२. राष्ट्रपती व मंत्रिमंडळ यांच्यातील दुवा पंतप्रधान असतात.

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

१. सचिवालय या शब्दाची निर्मिती 'सीक्रिट' या शब्दापासून झाली आहे.

२. कक्षाधिकाऱ्याला 'पर्यवेक्षक' म्हणून कार्य करावे लागते.

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

१. मंत्री हे मंत्रालयाचे राजकीय प्रमुख असतात.

२. सचिवालयातील कार्याच्या विभाजनासाठी निर्माण करण्यात आलेल्या निरनिराळ्या घटकांना 'विभाग' असे म्हणतात.

२.५ सारांश

भारतीय केंद्र सरकारचे संघटन हे प्रशासकीय दृष्टिकोणातून महत्त्वाचे आहे. कारण देशाचे प्रशासन गतीशील व प्रगत असण्यामुळे विकासास पोषक वातावरण निर्माण होते. पंतप्रधान हे वास्तववादी कार्यकारी प्रमुख म्हणून केंद्रीय सचिवालय आणि कॅबिनेटच्या साहाय्याने कार्य पाहात असतात. पंतप्रधान व मंत्रिमंडळाला त्यांच्या कामात मदत करण्यासाठी सचिवालयाकडून योग्य कार्यवाहीची आवश्यकता असते. बदलत्या परिस्थितीमध्ये शासनाचे स्वरूप अत्यंत गुंतागुंतीचे बनत आहे. खाती आणि विभागांची संख्या दिवसेंदिवस वाढत आहे. अशा वेळी पंतप्रधान व कॅबिनेट यांना चांगल्या प्रशासकीय अधिकारी वर्गाची गरज असते. याची पूर्तता सचिवालयाकडून पूर्ण केली जाते. सचिवालय नेहमी तत्पर आणि कार्यक्षम राहून कार्य करताना दिसते. यामुळे केंद्र सरकारचे संघटन प्रशासकीय दृष्टीकोनातून महत्त्वाचे असलेले दिसते.

२.६ सरावासाठी प्रश्न

१. कोणत्या पंतप्रधानांच्या कार्यकाळात पंतप्रधान सचिवालयाचे नाव बदलून पंतप्रधान कार्यालय असे करण्यात आले ?

२. पंतप्रधानांची अधिकार व कार्ये विशद करा.

३. पंतप्रधान कार्यालयाची काये विशद करा.

४. सचिवालयाचा अर्थ स्पष्ट करा.

५. कॅबिनेट सचिवालयाची कार्ये स्पष्ट करा.

६. मंत्रालये आणि विभाग यांतील फरक स्पष्ट करा.

८. अर्थमंत्रालयाची कार्ये स्पष्ट करा.

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१. बंग के. आर., २००४, भारतीय प्रशासन, पिंपळापुरे, विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगपुरा, औरंगाबाद.

२. माहेश्वरी श्रीराम, २००२, भारतीय प्रशासन, ओरिएंट लॉगमन प्रायव्हेट लिमिटेड, मुंबई.

३. घारे पां. श्री., १९७३, भारतीय प्रशासन, राणे प्रकाशन, पुणे.

४. पवार प्रकाश, २०१०, सार्वनिक धोरण, प्रतिमा प्रकाशन, पुणे.

५. पोहेकर प्रीती, भारतीय प्रशासन : विकास व व्यवस्था, अरुणा प्रकाशन, लातूर.

६. वराडकर र. घ., २०१४, भारतीय प्रशासन, निराली प्रकाशन, पुणे.

७. वाधवा शालिनी, २००३, भारतीय लोकप्रशासन, अर्जुन पब्लिशिंग हाऊस, दिल्ली.

८. विळेगावे व्यंकट, यमलवाड गोविंद, भारतीय प्रशासन, क्रिएटिव्ह पब्लिकेशन, परभणी.

९. सिंह होशियार, सिंह पंकज, २०११, भारतीय प्रशासन, पियर्सन इंडिया एज्युकेशन प्रा. लि., चेन्नई.

घटक ३

घटक राज्यसरकार आणि प्रशासन

३.० उद्दिष्टे

३.१ प्रास्ताविक

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ राज्यपाल

३.२.२ मुख्यमंत्री

३.२.३ घटक राज्याचे मंत्रीमंडळ

३.२.४ मुख्य सचिव

३.२.५ सचिवालय

३.२.६ संचालनालय

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

३.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

३.५ सारांश

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला,

- घटक राज्यातील राज्यपालाचे वास्तविक स्थान, अधिकार स्पष्ट करता येतील.
- मुख्यमंत्री त्यांचे स्थान, अधिकार याची माहिती घेता येईल.
- मंत्रिपरिषदेची रचना समजून घेता येईल.
- मुख्य सचिव व त्याच्या अधिकाराच्या संदर्भात माहिती घेता येईल.

- सचिवालय, त्यांची रचना याची माहिती घेता येईल.
- संचालनालयाच्या संदर्भात माहिती घेता येईल.

३.१ प्रास्ताविक

घटक राज्याच्या कार्यकारिणीमध्ये राज्यपाल, मुख्यमंत्री, मंत्रीमंडळ या प्रमुख घटकांचा समावेश होतो. राज्यपाल हे घटनात्मक प्रमुख असतात. मंत्रीमंडळ हे वास्तविक जबाबदारी पार पाडते. राज्यपालांना काही विवेकाधीन अधिकार आहेत. त्यांना हे अधिकार केंद्रसरकारचा प्रतिनिधी म्हणून मिळतात. १९६७ नंतर राज्यपातळीवरील राजकारण अस्थिर झाल्याने राज्यपालांना विशेष सक्रिय भूमिका पार पाडावी लागली म्हणून अनेक घटक राज्यात राज्यपाल पद हे वादाचे बनले. महाराष्ट्राच्या संदर्भात मात्र आतापर्यंत तरी फारसे गंभीर आरोप झालेले नाहीत. अजूनतरी महाराष्ट्रामध्ये राज्यपाल आणि मंत्रीमंडळ यांच्यात संघर्ष झालेला दिसून येत नाही.

भारतात केंद्र व घटकराज्य सरकारची राज्यघटना एकच आहे. घटक राज्यात राज्यकारभार कसा चालवायचा याची तरतूद भारतीय घटनेच्या सहाव्या विभागात कलम १५२ ते १६७ मध्ये करण्यात आली आहे. केंद्र आणि राज्य शासनाच्या रचनेत अनेक बाबतीत सारखेपणा आहे. उदा. भारताचा राष्ट्रपती देशाचा प्रमुख आहे, तर राज्यपाल घटकराज्याचा प्रमुख आहे. सर्व घटक राज्यात एकाच प्रकारची संसदीय शासन पद्धती आहे.

३.२ विषय विवेचन

३.२.१ राज्यपाल (Governor)

राज्यपालपदाची तरतूद भारतीय संविधानात कलम १५४ मध्ये करण्यात आली आहे. त्यानसार प्रत्येक घटकराज्याला एक राज्यपाल असतो. काही प्रसंगी दोन किंवा अधिक राज्यासाठी राज्यपाल म्हणून एकाच व्यक्तीची नियुक्ती करता येईल.

भारतीय राज्यघटनेच्या १५५ व्या कलमानुसार राज्याचा राज्यपाल राष्ट्रपतीकडून नियुक्त केला जाईल. घटना निर्मिती वेळी राज्यपाल हा लोकांकडून निवडला जावा असे मत मांडले गेले होते. परंतु मसुदा समितीला असे वाटत होते की निवडलेला राज्यपाल व निवडलेले मंत्रीमंडळ यांच्यात त्यामुळे तणाव निर्माण होईल म्हणून नियुक्त राज्यपालपदाची कल्पनाच पुढे रेटली गेली. दुसराही एक पर्याय पुढे आला होता, त्यामध्ये ४ लोकांचे एक पॅनेल विधिमंडळाने द्यावे व त्यापैकी एकाची नियुक्ती करावी, परंतु ही कल्पनासुद्धा बारगळली. नेहरूंनी नियुक्त राज्यपालपदाचे समर्थन करताना तो राज्य आणि केंद्र यात दुवा म्हणून असेल व त्यामुळे विभक्तवादी प्रवृत्तीला आळा बसेल, निवडणूक, निवड हे पर्याय फेटाळून शेवटी नियुक्तीची कल्पना मान्य करण्यात आली. संघसरकारचा हस्तक म्हणून राज्यपालाने काम करू नये अशी मसुदा समितीची स्पष्ट धारणा होती. हे पद भूषविणारी व्यक्ती वेळप्रसंगी संघसरकारला व घटक राज्याच्या मंत्रीमंडळाला समज देणारी

प्रतिष्ठित स्वरूपाची असावी. कारण ती त्या घटकराज्याच्या जनतेचे प्रतिनिधित्व करणारी व्यक्ती आहे. प्रत्यक्ष व्यवहारात मात्र पक्षीय अधिष्ठानावरची नियुक्ती ही प्रक्रिया रूढ झाली आहे. शक्यतो तो त्या घटक राज्याचा असू नये. ही नियुक्ती होताना शक्यतो तेथील मुख्यमंत्र्याशी विचार विनिमय करून व्हावी. राज्यपालांची नियुक्ती ही भारताच्या राष्ट्रपतीकडून होत असते.

राज्यपालपदासाठी पात्रता

राज्यपालपदासाठी व्यक्तीला पुढील अटींची पूर्तता करावी लागते.

१. ती व्यक्ती भारताची नागरीक असावी.

२. तिचे वय ३५ वर्षे पूर्ण असावे.

३. ती व्यक्ती कायदेमंडळाच्या कोणत्याही गृहाची सदस्य नसावी. सभागृहाचे सदस्य असणाऱ्या व्यक्तीची राज्यपालपदी नियुक्ती झाली तर तिचे संबंधित गृहाचे सभासदत्व रद्द झाले असे समजण्यात येते.

४. त्या व्यक्तीला राज्यपाल पदावर असताना अन्य कोणतेही प्राप्तीचे पद स्वीकारता येत नाही.

* **कार्यकाल :** राज्यपालांचा कार्यकाल पाच वर्ष असतो. राष्ट्रपतींची मर्जी असेपर्यंत तो अधिकार पदावर राहतो. राज्यपाल स्वमर्जीने आपल्या पदाचा राजीनामा देऊ शकतो. पाच वर्ष मुदत संपल्यानंतर त्याची राष्ट्रपतीकडून फेरनियुक्ती होऊ शकते. राज्यपालाच्या आकस्मिक अनुपस्थितीमुळे हे पद रिकामे झाल्यास उच्च न्यायालयाचा न्यायाधीश या पदाचा भार सांभाळतो.

* **शपथविधी :** राज्यपाल अधिकारपद स्वीकारताना उच्च न्यायालयाच्या मुख्य न्यायाधिशांसमोर आपल्या कार्याशी एकनिष्ठ राहून कार्य करीन अशी शपथ घेतो.

* **वेतन व सवलती :** राज्यपालास दरमहा १ लाख १० हजार रुपये वेतन आणि इतर सेवा सवलती मिळतात. त्याला राजभवन हे मोफत निवासस्थान दिले जाते. त्याचे वेतन ठरविण्याचा अधिकार संसदेला देण्यात आला आहे. राज्यपालांचे वेतन राज्याच्या संचित निधीतून दिले जाते.

* **राज्यपालाचे अधिकार व कार्ये** : राज्यपालास वेगवेगळ्या क्षेत्रामध्ये व्यापक अधिकार आहेत. राज्यपाल हा घटनात्मक शासनप्रमुख असल्यामुळे त्यांनी हे अधिकार मंत्रीमंडळाच्या सल्ल्याने वापरावेत असे बंधन १९७६ साली करण्यात आलेल्या ४२ व्या घटनादुरूस्तीने घातलेले आहे. ते अधिकार पुढीलप्रमाणे आहेत :

* **कार्यकारी अधिकार** (Executive Powers) घटक राज्याचा कार्यकारी प्रमुख या नात्याने राज्याचे सर्व प्रशासकीय अधिकार तो स्वतः किंवा दुय्यम अधिकाऱ्यांमार्फत वापरतो. भारतीय राज्यघटनेच्या १९५ व्या कलमानुसार राज्याची कार्यकारी सत्ता ही राज्यपालाकडे असते. राज्याचा सर्व कारभार त्यांच्या नावाने चालतो. घटक राज्याचे सर्व आदेश राज्यपालांच्या नावाने निघतात. त्यांना मदत करण्याकरिता मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली

मंत्रीमंडळ असते. विधानसभेतील बहुमत प्राप्त पक्षनेत्याला राज्यपाल मुख्यमंत्रीपदी नेमतात. मुख्यमंत्र्याने निवडलेल्या इतर मंत्र्यांना मंत्रीपदाची शपथ देतात, राज्यपालांची इच्छा असेपर्यंत मंत्रीमंडळ अधिकारपदावर राहील अशी नोंद राज्यघटनेत असली तरी प्रत्यक्षात विधानसभेचा विश्वास असेपर्यंत मंत्रीमंडळ सत्तेवर राहते. मुख्यमंत्र्याने निवडलेल्या मंत्र्यांनाच राज्यपालाने शपथ द्यावी लागते. मुख्यमंत्रीच प्रत्यक्षपणे मंत्र्यांचे खातेवाटप करतो. त्याला राज्यपाल औपचारिक मान्यता देतात. जर कोणत्याच पक्षाला बहुमत मिळाले नाही तर तेथे संयुक्त मंत्रीमंडळ नेमतो.

घटकराज्यात संयुक्त मंत्रीमंडळ नेमणे अशक्य झाले किंवा संयुक्त मंत्रीमंडळ स्थिर शासन देण्यात अयशस्वी ठरले तर राज्यपाल राष्ट्रपतीला त्या घटक राज्यात राष्ट्रपती राजवट लागू करण्याची विनंती करतो.

घटकराज्याचा महाधिवक्ता, राज्य लोकसेवा आयोगाचा अध्यक्ष व सभासद यांच्या नेमणुका तसेच विधान परिषदेतील १२ सदस्यांच्या नेमणुका राज्यपाल करतात. उच्च न्यायालयातील न्यायमूर्तींची नेमणूक करताना राष्ट्रपती राज्यपालांचा सल्ला घेतात. अखिल भारतीय सेवेतील राज्याच्या सेवेत असणाऱ्या अधिकाऱ्यांच्या बदल्या राज्यपाल करतात. मंत्रीमंडळाने घेतलेले निर्णय मुख्यमंत्री राज्यपालांना कळवितात. राज्यपालांचे अधिकार राज्यसूचीतील विषयांपुरते आहेत.

२. कायदेविषयक अधिकार (Legislative Powers) : राज्यपाल हा राज्याच्या विधीमंडळाचा सदस्य नसला तरी तो विधिमंडळाचा एक प्रमुख घटक मानला जातो. म्हणून त्याला कायदेविषयक अधिकार पुढीलप्रमाणे आहेत.

विधिमंडळाने मंजूर केलेल्या विधेयकाला जोपर्यंत राज्यपालाची संमती मिळत नाही, तोपर्यंत त्याचे विधिनियमात रूपांतर होत नाही, असे विधेयक शिफारशींसह राज्यपाल विधिमंडळाकडे परत पाठवू शकतो. असे विधेयक जर विधिमंडळाने पुन्हा मंजूर केले तर मात्र राज्यपालांना संमती देणे भाग पडते. त्याचबरोबर विधिमंडळाने मंजूर केलेली काही विधेयके राष्ट्रपतीच्या विचारार्थ पाठविण्यासाठी राखून ठेवण्याचा राज्यपालांना अधिकार आहे. अशा स्वरूपाच्या विधेयकांना स्वीकृत न करण्याचा राष्ट्रपतींचा अधिकार अंतीम राहील.

याशिवाय राज्यपालांस विधिविषयक क्षेत्रातील पुढील निरनिराळे अधिकार आहेत. (१) ज्या राज्याचे विधिमंडळ द्वीसदनात्मक असेल त्या राज्यातील विधान परिषदेवर काही सभासद तो नियुक्त करू शकतो. (२) अँग्लो इंडियनांना पुरेसे प्रतिनिधित्व मिळाले नाही असे वाटल्यास विधानसभेवर त्यांचा एक प्रतिनिधी तो नियुक्त करू शकतो. (३) विधिमंडळाच्या कोणत्याही सभागृहाच्या विचारासाठी तो लेखी संदेश पाठवू शकतो. या संदेशावर त्या सभागृहात ताबडतोब विचार झाला पाहिजे. (४) विधिमंडळाची बैठक बोलावणे, तहकूब करणे हे अधिकार राज्यपालांना आहेत. दोन्ही सभागृहांचे संयुक्त अधिवेशन बोलावू शकतात. संयुक्त बैठकीत किंवा कोणत्याही सभागृहात ते भाषण करू शकतात. विधिमंडळाच्या बैठकीचे उद्‌घाटन त्यांच्या भाषणाने होते. विधिमंडळाची बैठक बोलाविताना पूर्वीच्या बैठकीचा शेवटचा दिवस व नंतरच्या बैठकीचा पहिला दिवस यामध्ये सहा महिन्यापेक्षा जास्त अंतर राहू नये असे राज्यपालांवर बंधन आहे. विधानसभा विसर्जित करण्याचा अधिकार त्यांना आहे.

*** राज्यपालांचा वटहुकूम** (Ordiance) काढण्याबाबतचा अधिकार हा अत्यंत महत्त्वपूर्ण अधिकार होय. विधिमंडळाची बैठक चालू नसेल, अशा वेळी राज्यपाल आवश्यकता वाटल्यास वटहुकूम काढू शकतात. या वटहुकूमाचा दर्जा विधिमंडळाने मंजूर केलेल्या कायद्यासमान असतो. विधिमंडळाचे अधिवेशन सुरू झाल्यापासून सहा आठवड्यांपर्यंत हा वटहुकूम अंमलात राहतो. या अवधीत विधिमंडळाने मान्यता दिल्यास कायद्याचे स्वरूप प्राप्त होते आणि विधिमंडळाने त्यावरती शिक्कामोर्तब न केल्यास तो रद्द समजला जातो. याबाबत लक्षात ठेवण्याचा मुद्दा एवढाच की, ज्या विषयावर राज्याचे विधिमंडळ कायदे करू शकत असते त्याच विषयावर राज्यपाल वटहुकूम काढू शकतात. काही विषयांच्या बाबतीत राष्ट्रपतींच्या पूर्वपरवानगीशिवाय राज्यपाल वटहुकूम काढू शकत नाहीत.

३. अर्थविषयक अधिकार : राज्यपालांच्या संमतीशिवाय कोणतेही धनविधेयक विधानसभेत मांडले जात नाही. आर्थिक वर्षाच्या प्रारंभी राज्याचे अंदाजपत्रक राज्यपालांच्या संमतीने विधिमंडळासमोर मांडले जाते. धनविधेयक एकदा विधिमंडळाने मान्य केल्यावर मात्र राज्यपालांना त्यास संमती द्यावीच लागते. राज्याचा अनपेक्षित खर्चनिधी राज्यपालांच्या ताब्यात असतो. अनपेक्षितरित्या निर्माण झालेल्या परिस्थितीला तोंड देण्यासाठी तो त्यातून रकमा मंजूर करू शकतो. या खर्चाला पुढे विधिमंडळाची मान्यता मिळावी लागते. ७३व्या आणि ७४ व्या घटनादुरूस्तीनुसार राज्य सरकार आणि स्थानिक स्वराज्य संस्था यांच्यातील करविषयक बाबी व अनुदानविषयक तरतुदीसंबंधीची शिफारस करण्यासाठी राज्य वित्त आयोगाची नेमणूक राज्यपाल करतात.

४. स्वविवेकाधीन अधिकार (Discretionary Power) : ''घटनेनुसार विवेकाधीन राहून करावयाची कार्ये करण्यासाठी सोडून इतर कार्ये राज्यपालांना मदत करण्यासाठी मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली एक मंत्रीमंडळ राहील असा स्पष्ट उल्लेख कलम १६३ मध्ये आढळतो. याचा सरळ अर्थ असा की राज्यपालांनी सर्वच बाबतीत मुख्यमंत्री व मंत्रीमंडळाचा सल्ला घेतलाच पाहिजे असे नाही. काही कार्ये राज्यपाल स्वतःच्या अखत्यारीत सुद्धा करू शकतात. स्वविवेकाने केव्हा वागायचे व केव्हा नाही हे राज्यपालांनी स्वतः ठरवायचे आहे. पुढील बाबतीत मंत्रीमंडळाचा सल्ला न घेता राज्यपाल स्वविवेकानुसार निर्णय घेतील असे मानण्यास जागा आहे.

१. सार्वत्रिक निवडणुकीनंतर विधानसभेत कोणत्याच राजकीय पक्षाला बहुमत मिळाले नसेल तर राज्यपाल आपल्या विवेक बुद्धीने निर्णय घेऊन संयुक्त मंत्रीमंडळ बनवतो.

२. विधानसभेत कोणत्याच पक्षाला बहुमत नसेल आणि तेथे संयुक्त सरकार बनविणे अशक्य असेल तर अशावेळी राज्यपाल ती विधानसभा बरखास्त करू शकतात. विधानसभेत मंत्रीमंडळाविरुद्ध अविश्वास ठराव मंजूर झाला तर राज्यपाल मुख्यमंत्र्याला राजीनामा देण्यास भाग पाडतात; त्यानंतर विरोधी पक्षांची संयुक्त सरकार बनविण्याची तयारी आहे की नाही ते पाहता विरोधी पक्षांनाही मंत्रीमंडळ बनविणे अशक्य असेल तर अशा वेळी राज्यपाल आपल्या विवेकबुद्धीचा वापर करून विधानसभा बरखास्त करू शकतो.

३. राज्यात राजकीय अस्थिरता निर्माण झाली असेल आणि मंत्रीमंडळाने विधानसभेचा विश्वास गमावला असेल तर अशा वेळी राज्यपाल आपल्या सारासार विवेक बुद्धीचा वापर करून ते मंत्रीमंडळ पदच्युत करू शकतो. काही वेळा विधानसभेतील सदस्यांनी पक्षांतर केल्यामुळे मंत्रीमंडळ धोक्यात येते तेव्हा राज्यपाल त्या मंत्रीमंडळाला पदच्युत करतो. राज्याच्या मंत्रीमंडळाने घटनाविरोधी कृती केली असता, केंद्रसरकार व राज्यसरकार यामध्ये तणाव निर्माण होतो. अशावेळी राज्यपाल त्या मंत्रीमंडळाला पदच्युत करू शकतो.

४. विधानसभेचे अधिवेशन चालू नसेल आणि एखाद्या कायद्याची तातडीने गरज भासत असेल तर राज्यपाल त्यासंबंधी वटहुकूम काढू शकतात.

५. घटनेच्या ३५६ व्या कलमानुसार राज्यपाल घटक राज्यात आणिबाणी घोषीत करून राष्ट्रपती राजवट लादू शकतो. राज्यात राजकीय पेचप्रचंग निर्माण होऊन अस्थिरता, गोंधळ माजला असेल तर राज्यपाल राजकीय स्थिती जाणून घेऊन सारासार विचार करून राज्यात राष्ट्रपती राजवट लागू करण्यासंबंधी राष्ट्रपतीला तसे निवेदन पाठवतात. राज्यपालांनी निष्पक्षपातीपणे आपल्या विवेकाधीन अधिकारांचा वापर करणे महत्त्वाचे असते.

५. न्यायविषयक अधिकार (Judiciary Power) : राज्यपालांना न्यायक्षेत्रातही फारच व्यापक अधिकार प्राप्त झाले आहेत. उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशांची नेमणूक केली जात असताना, राष्ट्रपती राज्यपालांचा सल्ला घेतात. राज्याच्या कार्यकारी अधिकार क्षेत्रात असलेल्या बाबीमध्ये जर एखाद्याला शिक्षा झाली असेल, तर ती कमी करणे, माफ करणे किंवा स्थगित करणे याबाबतचे अधिकार राज्यपालांना आहेत.

६. इतर अधिकार : (अ) राज्यपाल लोकसेवा आयोगाचा अहवाल मागवून तो चर्चेसाठी विधानसभेसमोर ठेवतो.

(ब) राज्यपाल महालेखा परीक्षकांकडून राज्याच्या जमा-खर्चाविषयीचा अहवाल मागवू शकतो.

(क) विविध राजकीय समारंभांना-कार्यक्रमांना भेटी देणे, पारितोषिके, पदव्या, सन्मानदर्शक पदके, बक्षीसे यांचे वितरण करणे. सांस्कृतिक कार्यक्रमांना प्रमुख पाहुणे म्हणून हजर राहणे. विदेशी पाहुण्यांचे व परराष्ट्रातून आलेल्या राजकीय प्रतिनिधींचे स्वागत करणे अशी कार्ये, राज्याचा प्रथम नागरिक म्हणून करावी लागतात.

(ड) राज्यात आणीबाणी घोषित केल्यानंतर आणि राष्ट्रपती राजवट सुरू झाल्यानंतर राज्यपालांना त्या राज्याच्या प्रशासनाची संपूर्ण जबाबदारी पार पाडावी लागते.

(इ) राष्ट्रपती काही वेळा राज्यपालांकडे केंद्रशासित प्रदेशाचा कार्यभार सोपवितात.

राज्यपालांचे राज्यशासनातील वास्तविक स्थान

घटकराज्याच्या शासनव्यवस्थेत राज्यपालांचे वास्तविक स्थान काय हा एक मोठा चिकित्सेचा मुद्दा आहे. ज्या एखाद्या राज्यात केंद्रस्थानी सरकार असलेल्या पक्षालाच विधानसभेत निर्विवाद भक्कम बहुमत आहे, अशा वेळी राज्यपालांची भूमिका वेगळी राहील. विधानसभेत कोणत्याच पक्षाला निर्विवाद बहुमत नाही व मंत्रीमंडळाच्या सतत उलथापालथी होतात; अशा राज्यातील राज्यपालांची भूमिका वेगळ्या प्रकारची राहील. मद्रासचे राज्यपाल म्हणून नियुक्ती झाल्यावर श्री श्रीप्रकाश म्हणाले, ''घटनात्मक राज्यपाल या नात्याने चिन्हांकीत केलेल्या रेषेवर स्वाक्षरी करण्याचे कार्य मला करायचे आहे, असे सांगण्यात आले होते. घटना अशा घडल्या दोन दिवस असे आलेत की जेव्हा मी राज्याचा सर्वेसर्वा शासक होतो; कारण जाणारा मुख्यमंत्री मला सल्ला देण्याच्या मनस्थितीत नव्हता व नवीन मुख्यमंत्री कार्यालयात येणार होता''. विख्यात विधिज्ञ श्री. एम. व्ही. पायली यांनी असे मत व्यक्त केले आहे की. ''विधानसभेला जबाबदार असलेले लोकनियुक्त मंत्रीमंडळ जोपर्यंत राज्यपालांना त्यांच्या कामात मदत करते आहे व सल्ला देते आहे, तोपर्यंत हा सल्ला धुडकावून लावण्याच्या किंवा त्याविरोधी वर्तन करण्याचा राज्यपालांवर प्रसंग येण्याचे कारण नाही.'' या उलटचे मत प्रा. टी. के. टोपे यांनी व्यक्त केले आहे, ते म्हणतात ''राज्यपाल हे घटनात्मक शासनप्रमुख राहतील, असा गेल्या काही वर्षांच्या अनुभवावरून समज झाला आहे. पण जेव्हा एका केंद्र सरकारचा राष्ट्रपतींना पाठिंबा असेल, तर राज्यपाल घटक राज्याचा खऱ्या अर्थाने शासक बनू शकतो, तो केवळ घटनात्मक शासनप्रमुख राहत नाही.'' गेल्या ५० वर्षांच्या इतिहासावरून या मतामध्ये बरेच तथ्य आहे असे दिसते. गेल्या ५० वर्षांच्या काळात राज्यपाल निरनिराळ्या ठिकाणी एकाच प्रकारच्या परिस्थितीत भिन्नपणे वागल्याची उदाहरणे आढळून येतात. त्यांच्या स्वविवेकाधीन अधिकारांच्या वापराच्या बाबतीत कोणतेही निश्चित संकेत रूढ झालेले नाहीत.

राज्यपालांच्या पदावर कितीही टीका करण्यात आली तरी घटक राज्यांच्या संसदीय शासनव्यवस्थेत राज्यपालाशिवाय शासनसंस्थेचे स्वरूप कसे राहीले असते ? याचा विचार केला असता राज्यपालपदाची आवश्यकता कळून येते. मुख्यमंत्री व मंत्री यांची घटनात्मकरित्या का होईना, नेमणूक कोणी केली असती ? घटनात्मक पेचप्रसंग निर्माण झाल्याचा खराखुरा अहवाल राष्ट्रपतींना कोणी पाठवला असता? या सर्व प्रश्नांचे उत्तर राज्यपालाच्या पदरात मिळते. अशा प्रकारे सर्व बाबींचा विचार करता राज्यपालांचे पद हे अनावश्यक/ सदोष आहे असे म्हणणे चूक ठरेल. परंतु भारताने संघराज्य पद्धती स्वीकारून घटक राज्यांना स्वायत्तता अधिकार बहाल केलेले आहेत. देशाचा संपूर्ण राज्यकारभार सुलभ आणि कार्यक्षम व्हावा आणि सर्व प्रदेशांचा समान विकास व्हावा या उद्देशाने घटक राज्यांची निर्मिती केलेली आहे. केंद्र सरकार व राज्यसरकार यांच्यात सुसंवाद आणि समन्वय साधण्याचे कार्य राज्यपाल करीत असतो. घटक राज्यात शांतता, सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्यासाठी, राज्याचे संरक्षण व संवर्धन करण्यासाठी आणि केंद्रसरकारचा प्रतिनिधी या नात्याने राज्यपालाचे पद महत्त्वाचे आहे. अर्थात राज्यपालांनी आपल्या विवेकाधीन अधिकाराचा योग्य प्रकारे वापर करून या पदाचे महत्त्व, प्रतिष्ठा राखण्याचा प्रयत्न केला पाहिजे. राज्यपालांनी निपक्षपातीपणे, विवेकबुद्धीने निर्णय घेतले

पाहिजेत. राष्ट्रपती किंवा केंद्र सरकार मधील वरिष्ठ नेते यांनी राज्यपालावर कोणतेही दडपण आणता कामा नये. तसेच राज्यपाल व मुख्यमंत्री यांचे संबंध चांगले राहण्यासाठी त्यांच्या कार्यात सुसंवाद आणि समन्वय राहणे आवश्यक असते. एकंदरीत घटक राज्याच्या प्रशासनावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी राज्यपालांचे कायमस्वरूपी पद आवश्यक आहे.

स्वयं अध्ययन प्रश्न–१

*** एका वाक्यात उत्तरे द्या.**

१. राज्यपालांची नेमणूक कोणाकडून केली जाते ?

२. राज्यपालांचा कार्यकाल किती वर्षांचा असतो ?

३. राज्यपाल कोणत्या क्षेत्रातील व्यक्तींची विधानपरिषदेवर नियुक्ती करतात ?

४. राज्यपाल पदासाठी किती वय पूर्ण असले पाहिजे ?

५. राज्यपालांना अधिकारपद स्वीकारताना कोणाकडून शपथ दिली जाते ?

३.२.२ मुख्यमंत्री

केंद्राप्रमाणेच घटक राज्यात संसदीय शासनपद्धतीचा स्वीकार करण्यात आला आहे. संसदीय शासनपद्धतीनुसार विधानसभेत ज्या पक्षाला बहुमत प्राप्त होते त्या पक्षाचा नेता मुख्यमंत्री म्हणून नियुक्त केला जातो. त्याचप्रमाणे कोणत्याच पक्षाला बहुमत नसेल तर राज्यपाल युती व आघाडी यांचा विचार करून जो पक्ष, आघाडी किंवा युती, राज्याला स्थिर सरकार देईल त्याच्या नेत्याला मुख्यमंत्रीपदाची शपथ देतात.

मुख्यमंत्री संसदीय प्रणालीप्रमाणे स्वतःसह त्यांचे मंत्रीमंडळ विधानसभेला जबाबदार राहते. मुख्यमंत्रीपदी विराजमान होण्यासाठी राज्य विधिमंडळाचा सदस्य असण्याची अट नाही. परंतु त्याची मुख्यमंत्रीपदी निवड झालेल्या दिवसापासून सहा महिन्याच्या आत त्याला विधानसभा किंवा विधानपरिषद यापैकी एका सभागृहाचे सदस्यत्व मिळवावे लागते.

मुख्यमंत्र्यांचे अधिकार व कार्ये

राज्याच्या कार्यकारी व्यवस्थेच्या सर्वोच्चपदी मुख्यमंत्री असतो. राज्याच्या कार्यकारी मंडळाचा वास्तविक कार्यकारी प्रमुख म्हणून मुख्यमंत्री काम पाहतो. राज्यकारभाराची सर्व सूत्रे मुख्यमंत्र्यांच्या हाती असतात. मुख्यमंत्र्याला व्यापक अधिकार मिळाले आहेत ते पुढीलप्रमाणे :

१. मंत्रीमंडळाची निर्मिती करणे: घटकाराज्याची कार्यकारी सत्ता ही मंत्रीमंडळाच्या हाती असते. अशा सामर्थ्यशाली व अधिकारसंपन्न मंत्रीमंडळाची निर्मिती मुख्यमंत्री करतो. आपल्या घटनेत मंत्र्यांची नेमणूक राज्यपाल करतील, असे म्हटले असले तरी राज्यपाल मंत्र्यांची नेमणूक मुख्यमंत्र्यांच्या सल्ल्याने

करतील, असेही म्हटले आहे. मुख्यमंत्रीच मंत्रीमंडळातील आपल्या सहकाऱ्यांची निवड करीत असतो म्हणून मंत्रीमंडळाची निर्मिती हा मुख्यमंत्र्यांचा विशेषाधिकार आहे असे म्हटले आहे.

२. मंत्रीमंडळाचे नेतृत्व करणे : मुख्यमंत्री हा मंत्रीमंडळाची निर्मिती करतो आणि तो मंत्रीमंडळाचे नेतृत्वही करतो. मंत्रीमंडळाचा नेता या नात्याने मंत्रीमंडळाच्या कामकाजावर नियंत्रण व देखरेख ठेवण्याचे कार्य मुख्यमंत्री करतो. मंत्र्याचे खाते वाटप करणे, निरनिराळ्या मंत्र्यांच्या खात्यात समन्वय निर्माण करणे, मंत्री मंडळाच्या बैठकीचे अध्यक्षस्थान भूषविणे. ही मुख्यमंत्र्याचीच कामे आहेत. मंत्रीमंडळ ऐक्य, एकवाक्यता व राजकीय एकजिनसीपणा निर्माण करण्यात मुख्यमंत्री भूमिका पार पाडतो.

३. शासनाचे धोरण ठरविणे : मुख्यमंत्री हा मंत्रीमंडळाचा म्हणजे पर्यायाने शासनाचा नेता असतो, तेव्हा शासनाचा नेता या नात्याने शासनाचे धोरण ठरविण्यात संपूर्ण मंत्रिमंडळाचा सहभाग असतो. मंत्रीमंडळाच्या बैठकीतच शासनाच्या धोरणासंबंधीचे अंतिम निर्णय घेतले जातात. तथापि मुख्यमंत्री हा मंत्रीमंडळाच्या बैठकीच्या अध्यक्षस्थानी असतो. त्यामुळे निर्णय प्रक्रियेत त्याचा महत्त्वाचा वाटा असतो.

४. शासनाच्या धोरणाची अंमलबजावणी करणे : शासनाच्या धोरणाची अंमलबजावणी करणे हे देखील संपूर्ण मंत्रीमंडळाचे काम असते. मंत्रीमंडळातील प्रत्येक मंत्र्याकडे विशिष्ट खात्याची जबाबदारी सोपविलेली असते. प्रत्येक मंत्री आपल्या खात्याच्या कामकाजावर देखरेख करतो. तो आपल्या खात्याचे प्रशासन चांगल्या प्रकारे चालविण्याकडे लक्ष पुरवितो. परंतु मंत्रीमंडळाचा नेता म्हणून सर्वच खात्यांच्या कारभारावर देखरेख ठेवण्याचे आणि शासनाच्या धोरणाची परिणामकारकरित्या अंमलबजावणी होईल हे पाहण्याचे काम मुख्यमंत्र्याला करावे लागते.

५. कायदेमंडळाचे नेतृत्व करणे : मुख्यमंत्री हा राज्याचा वास्तव कार्यकारी प्रमुख असतो. त्यामुळे तो कार्यकारी मंडळाचा नेता समजला जातो. तथापि संसदीय शासनपद्धतीच्या अगळ्या वैशिष्ट्यांमुळे मुख्यमंत्री हा कायदेमंडळाचा नेताही मानला जातो. तो राज्य कायदेमंडळाचे प्रमुख सभागृह असलेल्या विधानसभेतील बहुमतवाल्या पक्षाचा नेता असतो. त्यामुळे तो संपूर्ण सभागृहाचा नेता म्हणूनही काम करतो. विधानसभेत शासनाच्या वतीने महत्त्वाची धोरणविषयक निवेदने व घोषणा मुख्यमंत्रीच करतो.

६. पक्षाचे नेतृत्व करणे : मुख्यमंत्री हा संपूर्ण शासनाचा नेता असतो. शासनाचे नेतृत्व करत असतानाच, त्याला आपल्या पक्षाच्या नेतृत्वाची धूरा ही वाहावी लागते. याचे कारण असे की, तो प्रथम आपल्या पक्षाचा नेता असतो आणि त्यामुळेच तो शासनाचा नेता बनलेला असतो. विधानसभेतील बहुमतवाल्या पक्षाने आपला नेता म्हणून त्याची निवड केली असल्यानेच तो मुख्यमंत्री म्हणून नेमला जातो; तसेच जोपर्यंत राज्याच्या विधानसभेत बहुमताचा पाठिंबा असतो तोपर्यंत तो आपल्या पदावर राहू शकतो. साहजिकच विधानसभेतील आपले बहुमत टिकविण्यासाठी त्याला आपला पक्ष एकसंघ ठेवण्याकडे लक्ष द्यावे लागते. त्या दृष्टीने पक्षाचे नेतृत्व करण्याची जबाबदारी त्याची असते.

७. विधिमंडळ व मंत्रीमंडळ यांना जोडणारा दुवा : मुख्यमंत्री विधिमंडळात कोणती विधेयके केव्हा मांडायची हे ठरवितो. कोणत्या विधेयकावर मतदान घ्यावयाचे हे मुख्यमंत्री ठरवत असतो.

८. राज्यपाल आणि मंत्रीमंडळ यांना जोडणारा दुवा : मुख्यमंत्री राज्यपालांना मंत्रीमंडळाने घेतलेल्या निर्णयाची माहिती कळवितो. राज्यपालांना सल्ला देणे, सहकार्य करणे हे मुख्यमंत्र्याचे कार्य असते. तसेच तो राज्यपालांनी दिलेला सल्ला आणि आदेश मंत्रीमंडळापर्यंत पोहोचवितो.

९. राज्यपालांना सल्ला देणे : राज्यातील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करण्याच्या संदर्भात मुख्यमंत्री राज्यपालाला सल्ला देतो.

१०. जनतेचा नेता : मुख्यमंत्र्याला एकाच वेळेला कार्यकारी मंडळाचा नेता, कायदेमंडळाचा नेता, त्याच्या पक्षाचा नेता तसेच जनतेचा नेता म्हणूनही जबाबदारी पार पाडावी लागते. मुख्यमंत्री व त्याचे मंत्रीमंडळ हे जनतेच्या तक्रारी, अडीअडचणी, प्रश्न सोडविण्याचा प्रयत्न करीत असतात. तो विधिमंडळात जनतेच्या प्रश्नांना वाचा फोडण्याचे काम करत असतो. मुख्यमंत्री हा जनतेचा नेता असतो.

मुख्यमंत्र्याचे स्थान : घटकराज्याच्या प्रशासनासाठी मुख्यमंत्र्याचे पद हे महत्त्वाचे व आवश्यक आहे. मुख्यमंत्री हा वास्तववादी सत्ताप्रमुख असतो. राज्यपालाचे त्याच्यावर काही प्रमाणात नियंत्रण असले तरी ही स्पष्ट बहुमत पाठीशी असणारा मुख्यमंत्री राज्याला स्थिर शासन देण्यात यशस्वी होऊ शकतो. मुख्यमंत्र्याला विविध भूमिका पार पाडाव्या लागतात. मुख्यमंत्री हा मंत्रीमंडळाचा नेता, सत्तारूढ पक्षाचा नेता, विधानसभेचा नेता, जनतेचा नेता असतो. मंत्रीमंडळात त्याचे स्थान महत्त्वाचे असते. तो सर्व मंत्र्यांत **'समानातील प्रमुख'** असतो. 'मंत्रीमंडळाच्या कमानीची मध्यशिला' किंवा 'ग्रहमालेतील सूर्य' असे त्याचे वर्णन केले जाते. मुख्यमंत्री सत्तारूढ पक्षाचा नेता असतो. तो आपल्या पक्षाचे हित पाहतो. जनमानसात आपल्या पक्षाची प्रतिमा आणि महत्त्व वाढविण्याचा तो प्रयत्न करीत असतो. मुख्यमंत्री राज्यात सुव्यवस्था व शांतता प्रस्थापित करून स्थिर शासन निर्माण करू शकतो. अर्थात मुख्यमंत्री पदावर असणारी व्यक्ती कार्यक्षम, कर्तव्यदक्ष, निस्वार्थी असावी. थोडक्यात घटक राज्याच्या कारभारात मुख्यमंत्र्याचे स्थान अत्यंत श्रेष्ठ दर्जाचे व प्रतिष्ठेचे असते.

३.२.३ घटकराज्याचे मंत्रीमंडळ

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम १६३(१) नुसार राज्यपालांना त्यांच्या कार्यात मदत करण्यासाठी आणि सल्ला देण्यासाठी मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली एक मंत्रीमंडळ असेल अशी तरतूद करण्यात आली आहे. घटकराज्य पातळीवर संसदीय शासन पद्धती स्वीकारलेली आहे. राज्यघटना कलम १६ नुसार राज्यपाल मुख्यमंत्र्यांची नेमणूक करतील आणि मुख्यमंत्र्यांच्या सल्ल्याने ते मंत्रीमंडळातील मंत्र्यांच्या नेमणुका करतील अशी तरतूद आहे.

मंत्रीमंडळाची निर्मिती : घटकराज्याचे 'घटनात्मक शासनप्रमुख' म्हणून राज्यपाल मंत्रीमंडळाची निर्मिती करतात. राज्यपाल मंत्रीमंडळाची निर्मिती करताना विधानसभेत बहुमत प्राप्त केलेल्या राजकीय पक्षाच्या नेत्याला सरकार तयार करण्यासाठी पाचारण करतात व त्याची मुख्यमंत्री म्हणून नेमणूक करू शकतात. मुख्यमंत्र्याची नेमणूक झाल्यानंतर त्यांच्या सल्ल्यानुसार सर्व मंत्रीमंडळ सदस्यांची नेमणूक राज्यपाल करतात.

राज्यघटनेमध्ये मंत्रीमंडळातील मंत्र्यांच्या संख्येविषयी काही उल्लेख केलेला नाही. मुख्यमंत्र्यांच्या नेतृत्वाखाली एक मंत्रीमंडळ असेल एवढाच उल्लेख घटनेत आहे. नवीन ९७ व्या घटनादुरूस्तीप्रमाणे विधिमंडळाच्या कनिष्ठ सभागृहातील एकूण सभासद संख्येच्या १५% मंत्री असावेत. यापेक्षा जास्त असू नयेत. या शासनपद्धतीमध्ये मंत्रीमंडळातील सदस्य संख्या किती असावी हे मुख्यमंत्री निर्धारीत करतात. आज एकाच राजकीय पक्षाला निर्विवाद बहुमत मिळत नसल्याने आघाडीचे सरकार टिकविण्यासाठी मंत्र्यांच्या संख्येत मोठ्या प्रमाणात वाढ होताना दिसते.

लोकशाही शासनपद्धतीमध्ये जंबोजेट मंत्रीमंडळे आर्थिकदृष्ट्या परवडणारी नाहीत.

मंत्रीमंडळाची रचना :

१. मुख्यमंत्री आपल्या मंत्रीमंडळातील मंत्र्यांची नेमणूक करतो.

२. मुख्यमंत्री आपल्या पक्षातील ज्येष्ठ, अनुभवी व हुशार व्यक्तींची मंत्री म्हणून नेमणूक करतो.

३. राज्यातील सर्व भागांचा आणि जातीजमातींचा विचार करून तो मंत्र्यांची निवड करतो.

४. मंत्री विधानसभा किंवा विधानपरिषद यापैकी कोणत्याही एका गृहाचा सदस्य असावा लागतो. विधीमंडळाचा सदस्य नसणाऱ्या व्यक्तींची मंत्री म्हणून नियुक्ती झाली तर त्याला नेमणूक झाल्यापासून सहा महिन्यांच्या आत कोणत्याही एका सभागृहात सदस्य म्हणून निवडू यावे लागते.

५. एखाद्या मंत्र्याची अकार्यक्षमता आढळून आल्यास मुख्यमंत्री त्या मंत्र्याला बडतर्फ करू शकतो. त्याला राजीनामा देण्यास सांगतो.

१. मुख्यमंत्री : मुख्यमंत्री हे मंत्रीमंडळाचे प्रमुख असतात. मंत्रीमंडळाच्या रचनेतील मुख्यमंत्र्याचे स्थान सर्वात वरचे असते. म्हणजेच सर्व मंत्र्यांवरती मुख्यमंत्र्याचे पूर्ण नियंत्रण असते. यामुळेच मुख्यमंत्र्यांचा राजीनामा म्हणजे सर्व मंत्रीमंडळाचा राजीनामा होय. इतके महत्त्व मुख्यमंत्र्यांना असते.

२. कॅबिनेट मंत्री : मंत्रीमंडळाच्या रचनेतील कॅबिनेट मंत्री हा एक प्रकार आहे. कॅबिनेट दर्जाचा मंत्री म्हणजे मुख्यमंत्र्यानंतरचा त्या मंत्र्यास दर्जा असतो. कॅबिनेटच्या बैठकीस केवळ कॅबिनेट मंत्रीच उपस्थित राहतात. या बैठकीला राज्यमंत्र्यांना उपस्थित राहता येत नाही. कॅबिनेट मंत्रीमंडळामध्ये घेतलेले निर्णय अत्यंत महत्त्वाचे व गोपनीय समजले जातात. हा निर्णय बाहेर जाहीर केल्यास त्याविषयी तक्रार झाल्यास मंत्रीमंडळातून बडतर्फ केले जाते.

३. राज्यमंत्री : या मंत्र्यांचा दर्जा कॅबिनेट मंत्र्यांच्या खालील असतो. कॅबिनेट बैठकीस या मंत्र्याना उपस्थित राहता येत नाही. कॅबिनेट मंत्र्यांच्या मदतीसाठी या मंत्र्यांची नेमणूक केली जाते. एका खात्यात एकापेक्षा जास्त राज्यमंत्री नेमले जाऊ शकतात. तसेच काही खात्यांना फक्त राज्यमंत्री म्हणून स्वतंत्र कार्यभार दिला जातो.

४. मंत्रीमंडळातील तिसऱ्या प्रकारच्या मंत्र्यांना 'उपमंत्री' हा दर्जा असतो. राज्यमंत्र्यांना मदत करण्यासाठी या मंत्र्यांची नेमणूक केली जाते. त्यांच्याकडे कोणत्याही खात्याची स्वतंत्रपणे जबाबदारी सोपविली जात नाही.

वरील प्रकारच्या मंत्र्यांव्यतिरिक्त मंत्र्यांना मदत करण्यासाठी सांसदिय सचिव नेमण्याची प्रथा आहे. त्याचे काम मंत्री व राज्यमंत्री यांना सहाय्य करण्याचे असते.

* **मंत्रीमंडळाचा कार्यकाल** : मंत्रीमंडळाचा कार्यकाल पाच वर्षांचा असतो. राज्यपाल मुदतीपूर्वी मंत्रीमंडळ बरखास्त करू शकतो. विधानसभेचा विश्वास असेपर्यंत मंत्रीमंडळ सत्तेवर राहते. विधानसभेत मंत्रीमंडळाविरुद्ध अविश्वासाचा ठराव मंजूर झाला तर मुख्यमंत्र्याला आपल्या मंत्रीमंडळाचा राजीनामा द्यावा लागतो.

* **वेतन व भत्ते** : मंत्र्यांचे वेतन व भत्ते ठरविण्याचा अधिकार राज्याच्या विधिमंडळाला असतो. मंत्र्यांना निवास, टेलीफोन, वाहन अशा सुखसोयी दिल्या जातात.

* **शपथविधी** : राज्यघटनेच्या तिसऱ्या परिशिष्टात सांगितल्याप्रमाणे मंत्रीमंडळाला पदभार स्वीकारताना गोपनीयतेची शपथ घ्यावी लागते. राज्यपाल मंत्रीमंडळातील सर्व मंत्र्यांना शपथ देतात.

मंत्रीमंडळाची वैशिष्ट्ये :

१. संयुक्त जबाबदारीचे तत्त्व : मुख्यमंत्री आपल्या सर्व मंत्र्यांसह संपूर्णरित्या विधानसभेला जबाबदार राहतो. विधानसभेचा विश्वास असेपर्यंत मंत्रीमंडळ अधिकारपदावर राहून कार्य करू शकते. परंतु विधानसभेत मंत्रीमंडळाविरुद्ध अविश्वासाचा ठराव मंजूर झाला तर मुख्यमंत्र्यांना आपल्या पदाचा राजीनामा द्यावा लागतो. मुख्यमंत्र्यांचा राजीनामा हा संपूर्ण मंत्रीमंडळाचा राजीनामा समजला जातो. मुख्यमंत्री आपल्या सर्व मंत्र्यांना विश्वासात घेऊन कार्य करीत असतो. मुख्यमंत्री वेळोवेळी मंत्रीमंडळाची बैठक घेऊन निर्णय घेत असतो. कोणतेही धोरण ठरवायचे असेल किंवा निर्णय घ्यायचा असेल तर तो मंत्रीमंडळाच्या बैठकीपुढे आपले मत मांडून सर्व मंत्र्यांचा विश्वास व पाठिंबा मिळवतो. मुख्यमंत्री सातत्याने सर्व मंत्र्यांमध्ये ऐक्य प्रस्थापित करून संयुक्तरित्या विधानसभेला जबाबदार राहतो. काही वेळा मंत्री व मुख्यमंत्री यांच्यात संघर्ष निर्माण होऊन संयुक्त जबाबदारीला तडा जाण्याचा संभव असतो. अशा वेळी मुख्यमंत्री त्या मंत्र्याला राजीनामा देण्यास सांगतो. मुख्यमंत्र्यांना सर्व मंत्र्यांना विश्वासात घेऊन निर्णय घ्यावे लागतात.

२. गोपनीयता : मंत्रीमंडळाच्या बैठकीत घेण्यात येणारे निर्णय, ठराव यासंबंधी गुप्तता पाळावी लागते. प्रत्येक मंत्री पदग्रहण करते वेळी गुप्ततेची शपथ घेत असतो. मंत्रीमंडळाच्या बैठका गुप्त असतात. मुख्यमंत्र्यांनी निर्णय घोषित केल्याशिवाय त्यासंबंधी बोलू नये असे गुप्ततेचे बंधन प्रत्येक मंत्र्यावर असते.

३. एकजिनसीपणा : मंत्रीमंडळातील मंत्री एकाच राजकीय पक्षातील असतात. त्यामुळे त्यांच्यात एकजिनसीपणा, ऐक्य आढळून येते. सर्व मंत्री मुख्यमंत्र्यांच्या अध्यक्षतेखाली एकत्र येऊन एकमुखी निर्णय घेतात. परस्परांचे सहकार्य, सहमत याद्वारे प्रत्येक निर्णय एकमताने घेतला जातो. त्यामुळे मंत्रीमंडळाच्या कार्यात ऐक्यभाव व एकजिनसीपणा निर्माण होतो. सामुहिक जबाबदारीने कार्य करण्यासाठी आणि विधानसभेचा विश्वास संपादन करण्यासाठी एकजिनसीपणा आवश्यक असतो.

४. एकनेतृत्व : मंत्रीमंडळ हे बहुमत प्राप्त झालेल्या एकाच राजकीय पक्षाचे असते. त्या राजकीय पक्षाचा नेता म्हणून मुख्यमंत्री कार्य करीत असतो. सर्व मंत्री मुख्यमंत्र्यांचे नेतृत्व मान्य करून त्यांना पाठिंबा देतात. एकनेतृत्वाच्या पद्धतीमुळे मुख्यमंत्री सर्व मंत्र्यांना विश्वासात घेऊन स्थिर व कार्यक्षम सरकार प्रस्थापित करीत असतो. निर्णयाबाबत एकमत निर्माण करणे आणि स्थिर शासन प्रस्थापित करणे हे मुख्यमंत्र्याचे महत्त्वाचे कार्य मानले जाते.

५. संमिश्र मंत्रीमंडळ (आघाडी सरकार) : जेव्हा विधानसभेत कोणत्याच पक्षाला बहुमत नसेल अशा वेळी विविध राजकीय पक्षांचे मिळून आघाडी सरकार स्थापन केले जाते. आघाडी सरकारमध्ये सामील झालेल्या राजकीय पक्षात एकजूट, एकजिनसीपणा असेल तरच ते सरकार दीर्घकाळ टिकते.

६. वास्तववादी सत्ताप्रमुख मुख्यमंत्री : घटकराज्याचा घटनात्मक कार्यप्रमुख राज्यपाल असतो. राज्यपाल हा मंत्रीमंडळाच्या बाहेर असतो. प्रत्यक्षात मुख्यमंत्री व त्याचे मंत्रीमंडळ सर्व निर्णय घेत असतात. राज्यपाल हे नामधारी प्रमुख असतात तर मुख्यमंत्री हे वास्तववादी प्रमुख असतात. मुख्यमंत्र्याचे नेतृत्व आणि कार्यक्षमता हे मंत्रीमंडळाचे एक वैशिष्ट्ये मानले जाते.

*** मंत्रीमंडळाचे अधिकार, कार्ये व भूमिका**

राज्यमंत्रीमंडळ संसदीय शासनपद्धतीचे असल्याने राज्यपाल हा नामधारी असतो आणि वास्तववादी प्रमुख मुख्यमंत्री असतो. त्यामुळे मुख्यमंत्री व मंत्रीमंडळ यांच्यामार्फत राज्यकारभार चालतो. राज्यपाल घटनात्मक प्रमुख असले तरी प्रत्यक्षात त्यांचे सर्व अधिकार मुख्यमंत्रीच वापरत असतात. सामान्यतः मंत्रीमंडळाला पुढील कार्ये पार पाडावी लागतात.

१. धोरण निर्मिती : शासनाचे धोरण ठरविणे किंवा धोरणाची निर्मिती करणे हे मंत्रीमंडळाचे प्रमुख कार्य आहे. राज्याच्या सर्वांगीण विकासासाठी शासनसंस्थेला कोणती उद्दिष्टे गाठावयाची आहेत, हे ठरविण्याचे कार्य मंत्रिमंडळाला करावे लागते, तसेच ठरविलेली उद्दिष्टे योजना कोणत्या मार्गाने वाटचाल करून यशस्वी होतील या संबंधी निर्णय घेणे त्यासंबंधी विविध उपाययोजना करणे अशी कामे मंत्रीमंडळाला करावी लागतात.

२. कायदेविषयक कार्ये : जरी विधीमंडळ कायदेनिर्मितीचे कार्य करीत असले तरी या कार्यात मंत्रीमंडळाला काही प्रमाणात जबाबदारी पार पाडावी लागते. विधीमंडळामध्ये संबंधीत मंत्र्याकडून महत्त्वाची विधेयके मांडली जातात; कारण विधिमंडळात मंत्रीमंडळाच्या पक्षाचे बहुमत असते. त्यामुळे मंत्र्यांनी मांडलेली विधेयके संमत होतात. सामान्यतः मंत्रीमंडळ आपणाला राज्यकारभार योग्यप्रकारे करता यावा आणि आपली ध्येयधोरणे यशस्वी करता यावीत या दृष्टीने आवश्यक असणारे कायदे निर्माण करून विधीमंडळाकडून त्यांना मंजुरी मिळवित असते. विधिमंडळातील नव्वद टक्के विधेयके सरकारी असतात. म्हणजेच ती मंत्रीमंडळाने तयार केलेली असतात आणि संबंधित मंत्र्याकडून विधिमंडळात मांडली जातात. मंत्रीमंडळ कायदेमंडळाला नेहमी जबाबदार असते. विधिमंडळाच्या दोन्ही सभागृहात प्रश्नोत्तराच्या तासाच्या वेळी संबंधीत मंत्र्यांना त्यांच्या खात्यातील प्रश्नांची उत्तरे द्यावी लागतात. तसेच विधीमंडळात होणाऱ्या चर्चेला उत्तर देण्याचे कार्य मंत्र्याला करावे लागते.

३. अंमलबजावणीविषयक कार्ये : मंत्रीमंडळाकडून सरकारी धोरणे आणि योजना यांची अंमल-बजावणी केली जाते. मुख्यमंत्री मंत्र्यांना खातीवाटप करतो. प्रत्येक मंत्र्यावर त्यांच्या संबंधीत खात्याच्या कामाची अंमलबजावणी सोपविण्यात येते. विविध खात्यांचा समन्वय साधून परस्परांच्या सहकार्याने प्रशासन कार्य स्थिर व यशस्वी करण्याचे कार्य मंत्रीमंडळाला करावे लागते, प्रशासकीय कार्याच्या यशावरच मंत्रीमंडळाचे स्थैर्य व भवितव्य अवलंबून असते. विधीमंडळाने संमत केलेल्या कायद्याची योग्यप्रकारे अंमलबजावणी करणे ही महत्त्वाची जबाबदारी मंत्रीमंडळाला पार पाडावी लागते.

४. अर्थविषयक कार्ये : राज्याचे आर्थिक धोरण ठरविण्याचे कार्य मंत्रीमंडळाला करावे लागते. अर्थमंत्री अर्थखात्याकडून वार्षिक अंदाजपत्रक मांडतो. विधीमंडळाने संमत केलेल्या आर्थिक धोरणांची व अर्थसंकल्पाची अंमलबजावणी मंत्रीमंडळाकडून होत असते. केंद्र सरकारकडून अनुदान मागणे, कर्ज उभारणे, कर आकारणीचे धोरण ठरविणे; कर्जाची परतफेड करणे, वस्तूंच्या किमतीवर नियंत्रण ठेवणे, राज्याच्या सुरक्षित निधीतून खर्चाचा प्रस्ताव मांडणे. खर्चाचा अहवाल विविध खात्याकडून मागविणे इ. अर्थविषयक कार्ये मंत्रीमंडळाला पार पाडावी लागतात.

५. नेमणुकीसंबंधीचे अधिकार : प्रशासनातील आणि राजकीय क्षेत्रातील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करण्याचा अधिकार घटनेनुसार राज्यपालांना प्राप्त झालेला असला तरी प्रत्यक्षात मुख्यमंत्री व त्यांचे मंत्रीमंडळच हा अधिकार वापरते. राज्य लोकसेवा आयोगांचे अध्यक्ष व सदस्य इत्यादींच्या नेमणुका राज्यपाल मंत्रीमंडळाच्या सल्ल्यानेच करीत असतो. परंतु या नेमणुकांमध्ये मुख्यमंत्र्यांची भूमिका महत्त्वाची असते.

६. शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणे : मंत्रीमंडळाला राज्यात कायदा, सुव्यवस्था आणि शांतता प्रस्थापित करण्याचे कार्य करावे लागते. राज्यात अशांतता निर्माण होणार नाही याविषयी मंत्रीमंडळाला दक्षता घ्यावी लागते. राज्यात कायद्याचे राज्य प्रस्थापित करण्याचे कार्य मंत्रीमंडळाला करावे लगते. राज्यात जातीय, धार्मिक, भाषिक संघर्ष निर्माण होतात, तेव्हा असे संघर्ष मिटविण्याचे आणि शांतता प्रस्थापित करण्याचे कार्य

मंत्रीमंडळाला करावे लागते. जे मंत्रीमंडळ नागरिकांच्या स्वातंत्र्याची हमी देते, हक्काची हमी देते, त्यांच्या अंमलबजावणीसाठी शांतता, सुव्यवस्था प्रस्थापित करते ते सरकार स्थिर व यशस्वी होऊ शकते.

७. इतर कार्ये : मंत्रीमंडळ आपल्या कामकाजाचा अहवाल दर १५ दिवसांनी राज्यपालांकडे पाठविते. न्यायाधिशांच्या नियुक्तीसंदर्भात मंत्रीमंडळ राज्यपालाला सल्ला देते. मंत्रीमंडळ आवश्यकतेनुसार चौकशी आयोग निर्माण करून प्रश्नांची चौकशी करते. राज्यातील विकास कार्यक्रम, विकास योजना राबविणे, पालकमंत्री या नात्याने जिल्ह्याच्या विकासात लक्ष घालणे, परकीय पाहुण्यांचे स्वागत करणे, वृत्तपत्रांना, वृत्तवाहिन्यांना राज्यकारभारासंबंधी, ध्येयधोरणासंबंधी माहिती देणे इत्यादी कार्ये मंत्रीमंडळास करावी लागतात.

स्वयं अध्ययन प्रश्न–२

*** एका वाक्यात उत्तरे द्या.**

१. राज्यपालांकडून मुख्यमंत्रीपदी कोणाची नेमणूक होते ?

२. मंत्रीमंडळातील मंत्र्यांचे तीन स्तर कोणते ?

३. मंत्रीमंडळ कोणास जबाबदार असते ?

४. घटक राज्याचा वास्तववादी प्रमुख कोण असतो ?

५. घटक राज्याचा घटनात्मक प्रमुख कोण असतो ?

३.२.४ मुख्य सचिव

राज्यातील सचिवालयाचा प्रमुख हा मुख्य सचिव असतो. मुख्य सचिव हा सचिवालयाच्या सामान्य प्रशासकीय विभागाचा प्रमुख असतो. राज्याच्या मुख्यमंत्र्याकडे अनेक विभाग असतात. त्यापैकी एक सामान्य प्रशासन विभाग हा महत्त्वाचा असतो. म्हणून मुख्य सचिवाचा मुख्यमंत्र्यांशी जवळचा संबंध येतो. मुख्य सचिव हा 'मुख्यमंत्र्यांचा सहाय्यक' म्हणून काम करतो. तसेच तो केंद्र व राज्य सरकारमधील दुवा म्हणून भूमिका पार पाडत असतो. सचिवालयातील सर्वश्रेठ व प्रभावशाली पद हे मुख्य सचिवाचे आहे. मुख्य सचिव हा राज्यातील सनदी सेवांचा प्रमुख असतो. सचिवालयातील सर्व विभागांचा प्रमुख या नात्याने विविध विभागात अधिकारी स्तरावर समन्वय साधण्याचे कार्य मुख्य सचिवावर असते. तसेच तो सचिवालयातील वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना वेळोवेळी सल्ला देतो व मार्गदर्शनही करतो. साधारणपणे असे म्हणता येईल की, मुख्य सचिव हा सचिवालयातील प्रशासकीय व्यवस्थेचे नेतृत्व करणारा अधिकारी आहे.

मुख्य सचिवांची कार्ये

१. मंत्रीमंडळाचा सल्लागार म्हणून कार्य : मुख्य सचिव हा राज्य मंत्रीमंडळाचा सल्लागार असतो. मंत्रीमंडळाच्या बैठकीची कार्यक्रमपत्रिका, कामकाजाचा अहवाल तयार करण्याबाबत सल्ला देतो. मंत्रीमंडळाला

धोरण ठरविताना व निर्णय घेताना सल्ला आणि मदत करतो. मुख्य सचिव अनौपचारिक रूपाने मुख्यमंत्र्यांना सूचना व सल्ला देवू शकतो. तसेच मुख्य सचिवाला कोणत्याही बाबीवर स्वतःचे मत प्रस्तुत करता येते. थोडक्यात, मुख्य सचिव हा सल्लागाराची भूमिका पार पाडतो.

२. प्रशासनात समन्वयक म्हणून कार्य : मुख्य सचिवाचे संपूर्ण सचिवालयावर नियंत्रण असते. तो सचिवालयाला सूत्रबद्ध व प्रभावीपणे चालविण्यासाठी प्रयत्न करतो. राज्यसरकारच्या कोणत्याही विभागाच्या अहवालाचे निरीक्षण करू शकतो. तसेच तो विविध विभागांच्या कार्यावर नियंत्रण ठेवून समन्वय प्रस्थापित करतो. राज्यात मुख्य सचिव, नियोजन विभाग, प्रशासकीय विभाग, कर्मचारी विभाग यामध्ये समन्वय साधतो. राज्य व जिल्हा प्रशासनाचा समन्वयक म्हणून कार्य करतो.

३. विभागाध्यक्ष म्हणून कार्ये : राज्यप्रशासनाचा मुख्य सचिव अनेक वेळा विभागाचा प्रभारी अध्यक्ष असतो. तसेच लोकसेवांचा अध्यक्ष म्हणूनही कार्य करतो. तो इतर सर्व सचिवांचा मुख्य असल्याने त्याला अनेक समित्यांचे अध्यक्षस्थान भूषवावे लागते. अनेक विभागामध्ये अनेक बाबीवर निर्णय मुख्य सचिव घेत असतो.

४. इतर कार्ये :

* आपत्कालीन परिस्थितीमध्ये मुख्य सचिव राज्याच्या नवप्रणालीमध्ये काम करतो.

* मुख्य सचिव सचिवालय भवन व कक्षावर प्रशासकीय नियंत्रण ठेवतो.

* राज्यात राष्ट्रपती शासन लागू केलेले असेल तर मुख्य सचिव संपूर्ण प्रशासनाच्या संचलनासाठी जबाबदार असतो.

* मुख्य सचिव राज्य सनदी सेवेचा प्रमुख असल्याने त्याला शासकीय सेवकांच्या नेमणुका, बदली करण्याचा अधिकार आहे.

* तो शासनाचे आदेश इतर अधिकाऱ्यांपर्यंत पोहोचविण्याचे काम करतो.

* मुख्य सचिवाचे राज्य ज्या क्षेत्रीय परिषदेचे सदस्य असते, त्या क्षेत्रीय परिषदेचा तो सचिव असतो.

* मुख्य सचिव राज्य सरकार व इतर राज्य सरकारे यांच्यातील जनसंपर्काचे कार्य करतो.

* मंत्र्यांशी संलग्न असलेल्या सेवक वर्गावर नियंत्रण ठेवतो.

३.२.५ सचिवालय

केंद्र सरकारप्रमाणे राज्यसरकारमध्ये सर्वोच्च प्रशासकीय कार्यालय म्हणजे सचिवालय असते. मंत्रीमंडळातील मंत्र्यांना आवश्यक तो सल्ला देण्यासाठी व मदत करण्यासाठी राज्य सचिवालयाची निर्मिती करण्यात आली आहे. प्रत्येक विभागाचा राजकीय प्रमुख मंत्री असतो तर प्रशासकीय प्रमुख हा सचिव

असतो. शासकीय कार्याचे नियम व त्यांच्या अंमलबजावणीची प्रक्रिया निर्धारण करणे आणि राज्यप्रशासनात एकसूत्रता, सातत्य टिकवून ठेवण्यासाठी राज्य सचिवालयाची भूमिका महत्त्वपूर्ण असते. राज्यशासनाचे हृदय म्हणजे राज्य सचिवालय होय.

राज्य सचिवालयाची रचना

राज्य सचिवालयाचे राजकीय प्रमुख हे मुख्यमंत्री असतात. तेच राज्यातील खात्यांची संख्या ठरवितात व त्यांच्या नियंत्रणाखाली राज्य सचिवालय कार्य करते. मुख्यमंत्र्याला मदत करण्यासाठी एक मुख्य सचिव असतो. त्याला मंत्रीमंडळ सचिवही म्हणतात. हा सचिव सचिवालयाचा प्रशासकीय प्रमुख असतो. त्याला त्याच्या कार्यात मदत करण्यासाठी सचिवालयीन वर्ग असतो. त्यामध्ये विभागांतर्गत सचिव, अतिरिक्त सचिव, संयुक्त सचिव, उपसचिव, अपरसचिव यांचा समावेश होतो. तसेच प्रत्येक विभागात कक्ष अधिकारी, सहाय्यक व इतर कर्मचारी असतात.

सचिवालयातील सर्व सचिवावर प्रशासकीय नियंत्रण, मुख्य सचिवाचे असते. मुख्य सचिव सचिवालयीन कामकाजासंबंधी मुख्यमंत्र्यांना जबाबदार असतो. राज्यशासनाच्या धोरणनिर्मितीमध्ये आवश्यक तो सल्ला, माहिती प्राप्त करून देणे व त्या धोरणांची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी सचिवालयावर असते. सचिवालयातील सचिव हे मंत्र्यांचे व्यक्तिगत सचिव नसून ते संपूर्ण शासनाचे सचिव असतात. सचिवाकडे एकापेक्षा अधिक विभागांचा कारभार सोपविला जावू शकतो. सचिव हा सामान्य सनदी सेवक असतो. सचिवालयाला काही कार्यकारी विभाग जोडलेले असतात. सचिवालयातील विभागांची संख्या वेगवेगळी असते.

राज्यसचिवालयाची कार्ये

* शासकीय धोरणे व कायद्याच्या यशस्वी अंमलबजावणीसाठी क्षेत्रीय कार्यालयांना निर्देशन व मार्गदर्शन करणे.
* शासकीय ध्येयधोरणे निश्चितीसाठी मंत्रीमंडळाला सल्ला देणे व सहाय्य करणे.
* राज्यशासनाच्या ध्येयधोरणांची आखणी घटनात्मक चौकटीत राहून करणे.
* राज्यशासनासाठी असणारे नवीन कायदे करणे किंवा जुन्या कायद्यात बदल करणे.
* प्रशासकीय कामकाजासाठी आवश्यक असणारे नियम तयार करणे.
* वित्त विभागाच्या सल्ल्याने राज्याचे अंदाजपत्रक तयार करणे.
* शासकीय धोरण निश्चितीसाठी आवश्यक आकडेवारी उपलब्ध करणे.
* अंदाजपत्रकातील तरतुदींच्या संदर्भात खर्चावर लक्ष ठेवणे.
* राज्यशासनाच्या विकास कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करणे, देखरेख आणि नियंत्रण ठेवणे.

* राज्यविधीमंडळातील प्रश्नोत्तरासाठी मंत्र्यांना आवश्यक असणारी माहिती देणे.

* राज्यशासनाच्या वतीने केंद्रशासन व इतर घटकराज्य शासन यांच्या बरोबर संपर्क कायम ठेवणे.

* विभाग प्रमुखांची नेमणूक, वेतन व भत्ते इत्यादीसंबंधी जबाबदारी पार पाडणे.

* राज्यसरकारच्या वतीने केंद्रिय अधिकरणासोबत व्यवहार करणे.

* वित्त विभागांशी चर्चा करणे, खर्चाचे मूल्यांकन करणे.

* केंद्र शासन किंवा घटक राज्यांनी आयोजित केलेल्या बैठका, प्रशिक्षण यांना उपस्थित राहण्यासाठी राज्यातील व्यक्तींचे नामांकन करणे.

* मंत्रीमंडळ बैठकीसाठी विषय कार्यक्रम तयार करणे व बैठकीत झालेल्या निर्णयांचा इतिवृत्तांत ठेवणे व त्या निर्णयांची प्रभावी अंमलबजावणी करणे.

* मंत्रीमंडळ बैठकीच्या सूचना विभाग, मंत्रीमंडळात देणे व राज्यपालांना सरकारी सूचना देणे.

३.२.६ संचालनालय

राज्यप्रशासनाचे प्रमुख, प्रशासकीय, प्रमुख आणि कार्यकारी प्रमुख असे तीन भाग आहेत. राज्यस्तरीय शासन व्यवस्थापनाचे कार्य दोन भागाद्वारे केले जाते. पहिले सचिवालय असून ते धोरण ठरविण्याचे कार्य करते तर दुसरे संचलनालय असून ते ठरविलेल्या धोरणांची अंमलबजावणी करण्याचे कार्य करते. सचिवालयाचा प्रत्यक्ष संबंध सरकारच्या आधीन राहून कार्य करणाऱ्या संस्थेशी असतो. संचालनालय आपल्या नियंत्रणांतर्गत असलेल्या स्थानिक संस्थांच्या माध्यमातून धोरणांची अंमलबजावणी करते.

संचालनालयाचा विभागाध्यक्ष म्हणून विभागाच्या प्रमुखाला ओळखले जाते. सामान्यपणे विशेषज्ञ मंत्रालयाचा तांत्रिक सल्लागार म्हणून कार्य करीत असतो.

राज्यप्रशासनातील सचिवालय व संचालनालय यामध्ये वाद आहे. सचिवालयाच्या तक्रारीमध्ये एकीकडे विभागाध्यक्ष (विशेषज्ञ) सचिवाकडे प्रस्ताव पूर्ण रूपाने तयार करून पाठवत नाहीत. विभागाध्यक्ष दिलेल्या सत्तेनुसार निर्णय घेत नाहीत, या बाबीचा समावेश तर दुसरीकडे संचालनालयाच्या तक्रारीमध्ये सचिवालयाने सर्व शक्तींना केंद्रीकृत केले आहे. सचिवालय वास्तविक कार्याकडे दुर्लक्ष करून संचालनालयाकडून अधिक कार्य करून घेतात. अशा प्रकारच्या समस्या सचिवालय व संचालनालयामध्ये असलेल्या दिसतात.

१९४८ साली या समस्येचे परीक्षण करण्यासाठी श्री. डी. जी. कर्वे यांच्या अध्यक्षतेखाली मुंबई येथे प्रशासकीय विचारपूस समिती स्थापन करण्यात आली. या समितीने ‘‘सचिवालय हे संचालनालयापासून

वेगळे असले पाहिजे'' असे समर्थन केले. तर १९५० साली गोरवाला समितीने ''तांत्रिक विभागाध्यक्ष (विशेषज्ञ) यांना मंत्र्यांना भेटण्यासाठी संधी पाहिजे. त्यामुळे मंत्र्यांना त्यांच्या सल्ल्याचा फायदा प्रत्यक्ष मिळू शकेल'' असे समर्थन केले. या संदर्भात सूचना पुढीलप्रमाणे –

* सचिवालय व संचालनालय यामध्ये स्वतंत्र व स्पष्ट विभाजन असावे.
* संचालनालयाच्या प्रमुखाला सचिवालयीन पदाधिकारी बनविणे.
* सचिवालयाचे व्यावसायीकरण करणे.
* संचालनालयाच्या प्रमुखाला विभागाच्या सचिवाप्रमाणे विशिष्ट दर्जा दिला पाहिजे.
* विशेषज्ञाला सचिवालयाच्या कार्यात सहभागी करणे.

प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने अहवालात सचिवालय व संचालनालयाच्या एकत्रीकरणासाठी अनेक बाबीमध्ये सूचना केल्या आहेत. ''कृषी, सार्वजनिक निर्मिती, लघुपाटबंधारे, आरोग्य, शिक्षण, समाजकल्याण, दळणवळण, वाणिज्य व उद्योग यासारख्या निवडलेल्या अनेक विभागात सचिवालय व संचालनालय विभागाला एकत्रित केले पाहिजे.''

अशा प्रकारच्या विविध समित्यांच्या सूचनावरून असे म्हणता येईल की, संचालनालयाला अधिक स्वायत्तता देऊन सचिवालयाप्रमाणे त्यांचा दर्जा वाढविण्यासाठी प्रयत्न केले पाहिजेत.

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

एका वाक्यात उत्तरे द्या.

१. राज्यातील सचिवालयाचा प्रशासकीय प्रमुख कोण असतो ?

२. राज्यसरकारच्या सर्वोच्च प्रशासकीय कार्यालयास काय म्हणतात ?

३. राज्यातील सचिवालयाचा राजकीय प्रमुख कोण असतो ?

४. सचिवालयातील सर्व विभागात समन्वय साधण्याचे काम कोण करते ?

५. संचालनालयाचे प्रमुख कार्य काय असते ?

६. सचिवालयाचे प्रमुख कार्य काय असते ?

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

१. स्वविवेकाधीन अधिकार : जे अधिकार स्वतःच्या अखत्यारीत वापरले जातात.

२. सचिवालय : राज्यसरकारचे सर्वोच्च प्रशासकीय कार्यालय.

३.४ सारांश

भारताने संघराज्य शासनपद्धती स्वीकारली असल्याने केंद्रस्तरावर केंद्र सरकार व घटक राज्य पातळीवर घटक सरकार अशी रचना करण्यात आली. घटक राज्यामध्ये घटनात्मक प्रमुख राज्यपाल तर वास्तववादी प्रमुख म्हणून मुख्यमंत्री काम करत असतात. तर मंत्रीमंडळ, सचिव हे मुख्यतः धोरणांची अंमलबजावणी करतात. अलिकडच्या काळातील बहुतांश घटक राज्यातील सरकारे ही आघाडीची/युतीची असल्याने राज्यपाल व प्रशासकीय यंत्रणेचे महत्त्व वाढले आहे. घटक राज्ये ही जास्तीत जास्त अधिकार संपन्न व आर्थिकदृष्ट्या स्वयंपूर्ण होणे हे भारताच्या दृष्टीने अत्यंत महत्त्वपूर्ण आहे.

३.५ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न–१

१. राष्ट्रपती

२. ५ वर्षे

३. कला, विज्ञान, साहित्य इ. क्षेत्रातील नामवंत व्यक्ती

४. ३५ वर्षे

५. उच्च न्यायालयाच्या न्यायाधिशांकडून

स्वयं अध्ययन प्रश्न–२

१. विधीमंडळातील बहुमतप्राप्त पक्षाच्या नेत्यास / आघाडीच्या नेत्यास

२. कॅबिनेट मंत्री, राज्यमंत्री, उपमंत्री

३. मंत्रीमंडळ विधानसभेला जबाबदार असते

४. मुख्यमंत्री घटकराज्याचा वास्तववादी कार्यकारी प्रमुख असतो.

५. राज्यपाल हे घटकराज्याचे घटनात्मक प्रमुख असतात.

स्वयं अध्ययन प्रश्न–३

१. सचिव

२. सचिवालय

३. मुख्यमंत्री

४. सचिव

५. धोरणांची अंमलबजावणी करणे.

६. धोरण ठरविणे.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१. घटक राज्याच्या मंत्रीमंडळाची निर्मिती सांगून, त्यांची कार्ये विशद करा.

२. घटक राज्याच्या मंत्रीमंडळाची वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

३. राज्य सचिवालयाची कार्ये स्पष्ट करा.

४. राज्य सचिवालय राज्य सरकारचा आत्मा आहे, स्पष्ट करा.

५. संचालनालयावर सविस्तर टीप लिहा.

३.७ संदर्भ सूची / अधिक वाचनासाठी पुस्तके

* भारतीय शासन व राजकारण : डॉ. नितीन बिरमल, डॉ. वैशाली पवार, डायमंड पब्लिकेशन, पुणे.

* लोकप्रशासन : सौ. यशोदा पाटील (सांडूर), वि. प. सांडूर (निराली प्रकाशन)

* महाराष्ट्राचे शासन व राजकारण : प्रा. अशोक जैन, शेठ पब्लिकेशन, मुंबई

* महाराष्ट्राचे शासन व राजकारण : डॉ. शोभा कारेकर, डॉ. शरद घोडके, अन्शुला प्रकाशन,

* महाराष्ट्राचे शासन व राजकारण : प्रा. बी. बी. पाटील, फडके प्रकाशन, कोल्हापूर.

* Indian Administration : S. R. Maheshwari

घटक ४

जिल्हा प्रशासन

(अ) जिल्हाधिकारी (ब) तहसिलदार (क) तलाठी

४.० उद्देश

४.१ प्रस्तावना

४.२ विषय विवेचन

४.२.१ जिल्हाधिकारी

४.२.२ तहसिलदार

४.२.३ तलाठी

४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

४.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

४.५ सारांश

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

४.० उद्दिष्टे

या घटकांचा अभ्यास केल्यानंतर स्थानिक स्वराज्य संस्थेतील जिल्हाधिकारी, तहसिलदार व तलाठी या जिल्हा प्रशासकांच्या भारतीय प्रशासनातील जबाबदाऱ्या व कार्य कोणती आहेत या संबंधी ज्ञान प्राप्त करता येईल.

४.१ प्रास्ताविक

जिल्हा प्रशासन याचा अर्थ म्हणजे जिल्हा या घटकाच्या अंतर्गत येणाऱ्या सार्वजनिक व्यवहारांचे व्यवस्थापन हे होय. भारतातील प्रशासनाचा अत्यंत मूलभूत प्रादेशिक घटक जिल्हा हा आहे.

भारतात अति प्राचीन काळापासून प्रशासनाचा घटक म्हणून जिल्हा अस्तित्वात आहे.

४.२ विषय विवेचन

राज्य प्रशासनाचा प्रमुख घटक म्हणून जिल्हा प्रशासनाचा उल्लेख केला जातो. भारतीय संघराज्याची विभागणी घटक राज्यात झाली आहे. घटक राज्ये प्रशासनाच्या सोयीसाठी प्रशासकीय विभाग (Division) तयार करतात आणि हे प्रशासकीय विभाग जिल्हाद्वारे विभागले जातात. साधारणपणे भारतात पूर्वीपासून एक हजार गावांसाठी एका जिल्ह्याची निर्मिती केली जात असे. आज त्या प्रमाणात थोडा बदल झालेला असला तरी एक हजार पेक्षा जास्त गावांसाठी एक जिल्हा असतो. साधारणपणे दक्षिणेकडील जिल्हे थोडे मोठे आहेत. उत्तरेकडील जिल्हे काही प्रमाणात लहान आहेत. राज्यशासन आणि केंद्र शासनाशी संबंधीत जो प्रशासकीय व्यवहार साधायचा आहे, तो जिल्हा प्रशासनाद्वारे साधता येतो. भौगोलिकदृष्ट्या अत्यंत सोयीचा भाग म्हणून जिल्हा घटक असतो. यामध्ये प्रशासनाची सर्व अधिकरणे Agencies उपकरणे apparatus आणि समीकरणे सुव्यवस्थित बसविली जातात आणि लोकांच्या कल्याणाच्या योजना लोकांपर्यंत पोहोचविल्या जातात.

जिल्हा प्रशासनाची वैशिष्ट्ये, कार्ये, त्याचे अधिकार तत्त्वे, पद्धती महत्त्व इ. जाणून घेत असताना त्याची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी थोडक्यात अभ्यासणे आवश्यक आहे. जिल्हा हेच मूलतः प्रशासनाचा आधारभूत घटक राहिला आहे (Basic Unit of Administration). **मनुस्मृती** मध्ये 'ग्राम' हा मूल घटक होता. १००० ग्रामांसाठी एक अधिकारी असे. तो आजच्या जिल्हाधिकाऱ्याच्या समकक्ष होता.

मौर्यकाळ : या काळात राजा किंवा सम्राटांचे राज्य फार मोठे असायचे. त्याच्या विशाल व विस्तृत साम्राज्याचे प्रशासनाच्या सोयीसाठी विभाजन केले जात असायचे. सम्राटाचा प्रतिनिधी म्हणून त्यावरील अधिकाऱ्यांच्या प्रत्यक्ष नेमणुका होत असत. त्या काळात 'प्रदक्षिका' हा आजच्या जिल्हा समान प्रशासनाचा घटक होत. त्या ठिकाणी सम्राटाचा प्रत्यक्ष नियुक्त अधिकारी 'राजुका' (Rajuka) कार्यरत असे. हा आजच्या जिल्हाधिकाऱ्याच्या समकक्ष होता. त्याला महसूल संबंधी सर्व अधिकार होते. त्याशिवाय न्यायिक अधिकाराबरोबर इतर अनेक कार्य त्याला करावी लागत.

गुप्तकाळ : संपूर्ण राज्याची विभागणी प्रांतातून केली होती. त्याला देश असे म्हटले जाई. त्याचा प्रमुख 'उपरिक'असे जो आजच्या राज्यपालासमान होता. देशाचे विभाजन 'भुक्ती' या प्रादेशिक विभागात तर भुक्तीचे विभाजन 'विषय' या जिल्हा समान घटकात केलेले हाते. विषयच्या प्रमुखाला 'विषयपती' म्हणत असत. त्याला कायदा व सुव्यवस्था आणि महसूल व कर जमा करणे ही कार्ये करावी लागत होती.

मोगलकाळ : प्राधिकरणाचे प्रदत्तीकरण या तत्त्वावर आधारलेली प्रशासकीय पद्धती मोगलकाळात होती. त्यांचे साम्राज्य सुबा मध्ये विभागलेले होते. सुबा हा प्रादेशिक विभाजन दर्जाचा होता आणि या सुबाचे विभाजन 'सरकार' मध्ये झालेले असे. सरकारचे विभाजन 'परगणा'मध्ये झालेले असे. 'सरकार' हा जिल्हा समान घटक होता. 'सरकार' या शब्दाचा अपभ्रंश होऊन त्याऐवजी 'सिरकार' हा शब्द रूढ झाला होता. त्यामुळे सामान्य व्यक्तीला प्रत्यक्ष ते सरकार असेच वाटत असे. त्याचा प्रमुख 'फौजदार' असे. तो लष्करी अधिकारी असे. त्याची नेमणूक केंद्राकडून होत असे.

ब्रिटिशकाळ : भारतात ब्रिटिशकाळापासून 'डिस्ट्रिक्ट' हा घटक अस्तित्वात आला. तोच घटक न्याय कायदा, सुव्यवस्था, महसूल व्यवस्था यासाठीही वापरला जावू लागला. या कामासाठी सन १७७२ मध्ये वॉरन हेस्टिंग्जने जो प्रशासकीय अधिकारी नियुक्त केला त्याला 'कलेक्टर' असे संबोधण्यात आले. ब्रिटिशांनी आपल्या कारभाराच्या सोयीसाठी जिल्हाधिकारी हा प्रशासकीय अधिकारी म्हणून नेमला. तेव्हापासून प्रशासनाचा भाग म्हणून 'जिल्हा' आजपर्यंत आपल्याकडे आहेच. तसेच जिल्ह्याचा कारभार सांभाळण्यासाठी जे 'जिल्हाधिकारी' पद पूर्वी होते तसेच ते आजही स्वीकारले आहे. प्रशासन व्यवस्थेबरोबर न्यायव्यवस्थेचे कार्यही याच घटकाकडून चालू झाले. जिल्हा प्रशासनामध्ये भौगोलिक क्षेत्र सुविधाजनक व सोयीचे आहे त्याचबरोबर ऐतिहासिक सातत्यही दिसून येते. या घटकाच्या कार्याची वाढत चाललेली सर्वव्यापकता आणि प्रामुख्याने विकासाच्या भूमिकेतून विकासप्रशासन योग्य पद्धतीने जिल्हा पातळीवर करणारे प्रशासन म्हणजे जिल्हाप्रशासन होय. याची थोडक्यात व्याख्या आपण पाहू.

चेंबरस् शब्दकोशात जिल्हा म्हणजे 'विभागाचा उपविभाग' (A sub-division of division) असा अर्थ स्पष्ट केला आहे. लघु ऑक्सफोर्ड शब्दकोशात जिल्ह्याचा अर्थ पुढीलप्रमाणे दिला आहे. ''जिल्हा म्हणजे विशिष्ट भूभाग ज्याच्या निर्मितीचा हेतू प्रशासनाचे विशेष कार्य हा असतो. (a district is a territory marked off for special administrative purposes).'' पुढे ''प्रशासन म्हणजे जनकार्यांचे व्यवस्थापन असे म्हटले आहे.'' या दोन्ही व्याख्यांवरून जिल्हा प्रशासन म्हणजे त्या विशिष्ट भूभागातील लोककार्याचे व्यवस्थापन होय असे स्पष्ट होते. म्हणजेच जिल्हा प्रशासन हे जिल्ह्यातील सर्व लोकांच्या कार्याचे वा घडामोडीचे व्यवस्थापन करते असा अर्थबोध होतो.

भारताच्या प्रशासनाचा गाभा किंवा मुलभूत घटक म्हणजे 'जिल्हा' आणि त्या घटकाने केलेले सार्वजनिक व्यवस्थापन म्हणजे जिल्हा प्रशासन होय. 'जिल्हा' या शब्दाला इंग्रजीत 'डिस्ट्रिक्ट' (District) असे संबोधले जाते. 'डिस्ट्रिक्ट' हा इंग्रजी शब्द लॅटीन भाषेतून घेतला आहे. न्यायीक क्षेत्रासाठी देखील 'डिस्ट्रिक्ट' हा शब्द प्रयोगात आणला जात असे.

श्री. के. डान व्ही. शास्त्री यांच्या मते, इंग्रजांनी हा शब्द फ्रान्समधील प्रिफेक्ट व्यवस्थापनापासून स्वीकारला आहे.

भारतात सर्वप्रथम सन १७७६ मध्ये कलकत्त्याच्या दिवाणीसंबंधी 'जिल्हा' हा शब्द प्रयोगात आणला.

पुले व बर्नेल यांच्या मते, ''जिल्हा हा एक प्रशासकीय जिल्ह्यांचे तांत्रिक नाव आहे, ज्यामध्ये संपूर्ण ब्रिटिश भारताचे विभाजन झालेले होते.''

डॉ. एम. पी. शर्मा यांच्या मते, ''आपण प्रशासनाच्या व्यवस्थेसाठी देशाचे छोट्या छोट्या घटकामध्ये विभाजन करतो, तो छोटा घटक म्हणजे जिल्हा प्रशासन होय. भारतातील स्थानिक स्वशासनाचा घटक म्हणून कित्येक शतकापासून जिल्हा हा आपले स्वरूप टिकवून आहे. सामाजिकदृष्ट्या आणि राजकीय संदर्भात कायदा आणि सुव्यवस्था, आणि विकास कार्ये करणारा घटक म्हणून 'जिल्हा' हाच घटक आहे. पंचायती राज

संस्थांच्या कारभाराचे मुख्य ठिकाण 'जिल्हा' हेच स्वीकारलेले आहे. जिल्हा प्रशासनामध्ये कायदा-सुव्यवस्थेची कार्ये याचबरोबर पोलीस जिल्हा, रेल्वे जिल्हा, पोस्ट जिल्हा, न्यायिक जिल्हा इ. सर्व घटकातून जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व अधोरेखित केले जाते. उत्कृष्ट जिल्हा प्रशासन हे आदर्श व प्रगतीशिल राज्याचे वैशिष्ट्य मानले जाते.

जिल्हा प्रशासनाचे संघटन : जिल्हा प्रशासनात विविध सार्वजनिक कार्यांचा समावेश होतो. जिल्ह्यात प्रामुख्याने महसूल, प्रशासन, दिवाणी, फौजदारी न्यायदान, पोलीस, तुरुंग, कर वसुली, शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य, औषध, अन्न, वीज, पाणी पुरवठा, राजकोष, सहकार, शेती, सार्वजनिक सेवा इ. कार्ये पार पाडावी लागतात.

तक्ता क्र. १

विभागाचे नाव	प्रशासकीय अधिकारी
जिल्हा	जिल्हाधिकारी
तालुक्यांचा गट	उपजिल्हाधिकारी
तालुका	तहसिलदार
तालुक्यांचा भाग	नायब तहसिलदार
गाव	तलाठी

या कार्यांचा संबंध त्यांच्या तक्ता क्रमांक १ मध्ये नमूद केलेल्या विशिष्ट शासकीय खात्यांशी येतो. जिल्हा न्यायाधीश, जिल्हा सत्र न्यायाधीश, जिल्हा पोलीस अधिकारी, जिल्हा आरोग्याधिकारी, जिल्हा कार्यकारी अधिकारी अभियंता, जिल्हा शिक्षणाधिकारी, जिल्हा अन्न व नागरी पुरवठा अधिकारी, जिल्हा विकास अधिकारी, जिल्हा समाज कल्याण अधिकारी, जिल्हा तुरुंगाधिकारी इ. प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची कार्य त्यांच्या संबंधीत खात्यांच्या प्रमुखांच्या नियंत्रणाखाली चालतात. जिल्हाधिकारी जिल्ह्यातील कायदा व सुव्यवस्थेच्या दृष्टीने वरील तक्ता क्र. १ मध्ये दर्शविलेल्या अधिकाऱ्यांच्या कार्यावर देखरेख करून त्यांच्या कार्यात समन्वय आणि सुसंवाद साधण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्य करीत असतो. जिल्हाधिकारी त्यांच्या कार्याचा अहवाल शासनाकडे पाठवतो. अशा प्रकारे जिल्ह्याच्या कार्यक्षेत्रात येणाऱ्या विविध प्रशासकीय व शासकीय अधिकाऱ्यांच्या कार्याचे संघटन करण्याची महत्त्वपूर्ण भूमिका जिल्हाधिकारी पार पाडीत असतो. म्हणूनच पुढे आपण जिल्हा प्रशासनातील जिल्हाधिकाऱ्याचे स्थान अभ्यासणार आहोत.

४.२.१ जिल्हाधिकारी

जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख अधिकारी म्हणजेच जिल्हाधिकारी हा भारतीय प्रशासकीय सेवेतील सर्वोच्च अधिकारी असतो. भारतामध्ये वॉरन हेस्टिंग्जने कायदा व सुव्यवस्था आणि महसूल गोळा करण्यासाठी १४ मे १७७२ रोजी कलेक्टरची (Collector) नियुक्ती केली. १८८७ मध्ये लॉर्ड कॉर्नवालिस यांनी जिल्हाधिकाऱ्याकडे न्यायदानाची व दंडाधिकाऱ्याची कार्ये सोपवली. जिल्हाधिकारी हा शासनाचे डोळे आणि जीभ आहे असे रॅम्से मॅकडोनाल्ड यांनी म्हटले आहे. सुरुवातीस जिल्हाधिकारी होण्यासाठी आय.सी.एस. (ICS - Indian Civil Services) परीक्षा उत्तीर्ण होणे आवश्यक मानले जात असे. सुरेंद्रनाथ टागोर हे भारतातील पहिले आयसीएस अधिकारी होते.

भारतीय लोकांचा आयसीएस परीक्षेमध्ये सहभाग वाढविण्यासाठी १९२६ साली 'ली' कमिशनच्या शिफारशीनुसार 'संघ लोकसेवा आयोगाची' स्थापना करण्यात आली. पुढे स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर सांघिक लोकसेवा आयोगाचे रूपांतर 'केंद्रीय लोकसेवा आयोग' (Union Public Service Commission) असे करण्यात आले. भारतीय राज्यघटनेच्या ३१५ कलमान्वये याची तरतूद करण्यात आली आहे. भारतातील प्रशासकीय सेवेतील आय.ए.एस. दर्जाचा वरिष्ठ वर्ग-१ चा राजपत्रित अधिकारी म्हणून जिल्हाधिकारी पदाला महत्त्व आहे. त्याचप्रमाणे महाराष्ट्र जमीन महसूल अधिनियम १९६६ मधील कलम ७ (१) नुसार प्रत्येक जिल्ह्यासाठी एक जिल्हाधिकारी असतो.

निवड : यु.पी.एस.सी. मार्फत केंद्रीय लोकसेवा आयोगाकडून आणि पदोन्नतीद्वारे ही उपजिल्हाधिकारी पदावर काम करणाऱ्या व्यक्तीची जिल्हाधिकारीपदी नेमणूक केली जाते.

नेमणूक : राज्यशासनाद्वारे केली जाते.

दर्जा : भारतीय प्रशासकीय सेवेतील आय.ए.एस. वरिष्ठ दर्जा-१ असतो.

वेतन : वेतन हे राज्यशासनाकडून दिले जाते. मात्र वेतन निश्चित केंद्र शासनाद्वारे केले जाते.

कार्यकाल : ३ वर्षे, ३ वर्षानंतर बदली केली जाते.

राजीनामा, रजा, बडतर्फी : रजा आणि राजीनामा राज्यशासनाकडे दिला जातो. मात्र बडतर्फी केंद्रशासनाद्वारे केली जाते. कार्यक्षमता, भ्रष्टाचार इ. कारणावरून राष्ट्रपती जिल्हाधिकाऱ्यास पदावरून बडतर्फ करू शकतात.

जिल्हाधिकाऱ्याची कार्ये : जिल्हाधिकारी हा जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख अधिकारी असतो. त्यास जिल्हा प्रशासनाच्या संदर्भात बहुविध कार्ये करावी लागतात. सामान्यतः जिल्हाधिकाऱ्याच्या कार्याचा अभ्यास त्या पदाच्या पुढील भूमिकांच्या माध्यमातून अभ्यासता येईल.

१. महसूल प्रशासक

२. जिल्हा दंडाधिकारी

३. जिल्हा प्रशासकीय अधिकारी

४. शासनाचा जिल्हा प्रतिनिधी वा विकास अधिकारी

५. निवडणूक अधिकारी

६. जिल्हा जनगणना अधिकारी म्हणून

७. इतर कार्ये

१. जिल्हाधिकारी महसूल प्रशासन (As a collector)

महसूल प्रशासनाशी जी विविध कार्ये पार पाडली जातात ती सर्व कार्ये जिल्हाधिकारी या नात्याने किंवा महसूल प्रशासक या नात्याने तो पार पाडीत असतो. ती खालीलप्रमाणे :

१. जमीन महसुलीचे संकलन

२. जमिनीचे सर्व रेकॉर्डस् अद्यावत ठेवणे

३. जमिनविषयक होणारे बदल नोंदी ठेवणे

४. शेती उत्पन्नातील कर (पाणीकर) वसूल करणे

५. शेतीवरील शैक्षणिक कर - इतर कर (आयकर) वसूल करणे.

६. शेतजमीन सुधारणा कायदा - कुळकायदा यांचे प्रशासन राबविणे

७. सिंचन रस्ते इमारती याकरिता भूसंपादन करणे.

८. तगाई कर्जाचे वाटप (तगाई - शेतकऱ्यांना मदत म्हणून शासकीय खजिन्यातील देण्यात आलेली कर्जाऊ कपात रक्कम) तगाई थकबाकीची वसुली करणे.

९. राष्ट्रीय संकट, दुष्काळात पीक नुकसानीचे मूल्यमापनकरणे आणि त्यासंबंधी मदतीची शिफारस करून तगाई कर्ज, शेतसारा यांच्या वसुलीत सवलत देणे.

१०. रोगराई, दुष्काळ, महापूर, भूकंप, आग, चक्रीवादळ अशा नैसर्गिक आपत्तीत सापडलेल्या आपदग्रस्तांना मदत करणे.

११. धान्यवसुली व शिधापत्रिकेद्वारे लोकांना धान्य व जीवनावश्यक वस्तूंचा पुरवठा करणे. वस्तूंच्या किंमतीवर नियंत्रण ठेवणे.

१२. भूसंपादन करून शेतकऱ्यांना नुकसानभरपाई देणे, स्टॅम्प कायदा यांची व्यवस्था करणे.

१३. दारू, विषारी औषध, इंधन (पेट्रोलियमपासून) तयार होणाऱ्या वस्तूंवर अबकारी कर वसूल करणे, विक्रीकर वसूल करणे इत्यादी स्वरूपाची अनेक कार्ये महसूल प्रशासक म्हणून जिल्हाधिकारी हे महसूल विभागीय अधिकारी, उपजिल्हाधिकारी, तहसिलदार, नायब तहसिलदार, तलाठी यांच्या द्वारे करीत

असतात. महसूल प्रशासनातील सर्व अधिकारी वर्गावर व संबंधीत विभागांवर देखरेख आणि समन्वय ठेवण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्य हे जिल्हाधिकारी पार पाडीत असतात.

२. **जिल्हा दंडाधिकारी** (As a District Magistrate) : कायदा आणि सुव्यवस्था (Law & Order) या संदर्भात नागरी व पोलीस प्रशासनविषयक कार्य करतो. जिल्ह्यात शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणे हे महत्त्वाचे कर्तव्य असते. कायदा व सुव्यवस्था हा अत्यंत महत्त्वाचा विषय असतो. जिल्हाधिकाऱ्याची जिल्हा दंडाधिकारी म्हणून कार्ये पुढीलप्रमाणे :

१. दुय्यम दंडाधिकारी वर्गावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

२. सार्वजनिक शांततेविषयीचा प्रसंग उपस्थित झाल्यास योग्य तो आदेश जारी करणे.

३. शासनाकडून किंवा अन्य ठिकाणाहून आलेल्या याचिकांचे आणि संकीर्ण स्वरूपाच्या सामान्य तक्रारींचे निराकरण करणे.

४. तक्रारी व याचिकांचे निराकरण करणे.

५. तुरुंगाची तपासणी, न्यायालयीन चौकशीखाली असलेल्या कैद्यांची प्रकरणे त्वरेने हातावेगळी करण्याचा प्रयत्न करणे.

६. कैद्यांना वरिष्ठ वर्ग देणे.

७. कैद्यांची मुदतपूर्व सुटका करणे.

८. पॅरोलवर कैद्यांची मुक्तता करणे.

९. कैद्यांकडून आलेल्या दयेच्या अर्जावर विचार करणे.

१०. जिल्ह्याच्या फौजदारी प्रशासनाचा प्रमुख या नात्याने पोलिसांच्या कृतीवर नियंत्रण ठेवणे आणि त्यांना मार्गदर्शन करणे.

११. शासनाला दरवर्षी गुन्हेगारी संबंधीचा अहवाल सादर करणे.

१२. ग्रामचौकीदारांच्या नेमणुका करणे.

१३. वर्षातून एकदा पोलीस चौक्यांची पाहणी करणे.

१४. गुन्हे नोंदवहीतून एखादा गुन्हा काढून टाकण्यास मान्यता देणे.

१५. स्वदेशागमन शुल्काची वसुली (Repatriation charges)

१६. अपघात

१७. कामगार नुकसानभरपाई कायद्यानुसार मोबदला देणे

१८. कामगारांचे प्रश्न, संप इत्यादी

१९. बांबू उपकर वसुली (Recovery of Cane Cess)

२०. साखर कारखान्याच्या नियंत्रण कायद्यानुसार खटला भरणे.

२१. व्यापारी चिन्ह कायद्याचे उल्लंघन संदर्भातील अधिकार.

२२. पुरवठा कार्यालय, भाडे नियंत्रण यावर नियंत्रण, विद्युत जोडणीस तात्पुरती मान्यता व या संदर्भातील नियम भंगाविषयीची चौकशी करणे.

२३. स्थानिक संस्था नगरपरिषदा, अधिसूचीत क्षेत्र व नगर परिक्षेत्र इत्यादींवर पर्यवेक्षण व नियंत्रण आणि पत्र व्यवहारासाठी दुवा.

२५. पारपत्र व प्रवेशपत्र देण्याविषयी शिफारस करणे.

२६. परिविक्षाधीन अधिकाऱ्यांच्या (Probation officers) कामावर देखरेख ठेवणे.

२७. वृत्तपत्र कायद्यांची अंमलबजावणी आणि वृत्तपत्रे संस्था, वर्तमानपत्रे यांच्या संदर्भातील घोषणांची पूर्तता करणेा.

२८. नजूल Nazul जमिनीचे प्रशासन करणे.

२९. वनविकास योजनांची शिफारस करणे.

३०. जिल्ह्यातील निवडणूक कामावर नियंत्रण व देखरेख ठेवणे.

३१. रहिवास, अनुसूचित व मागासवर्ग व राजकीय पंडितांचे पालकत्व इ. प्रमाणपत्रे देणे.
जिल्हा दंडाधिकारी म्हणून वरील कार्य जिल्हाधिकाऱ्याला पार पाडावी लागतात.

२. **जिल्हा प्रशासकीय अधिकारी** (As an Administrative Officer)

राज्य सरकारच्या विविध खात्यांशी संबंधीत असणाऱ्या अनेक प्रशासकीय कार्यांशी जिल्हाधिकाऱ्याचा संबंध येतो. शासनाच्या ध्येयधोरणांची, नियमांची आणि आदेशांची अंमलबजावणी या विविध कार्यालया-मार्फत होत असते. अशा जिल्ह्यातील सर्व कार्यालयांवर नियंत्रण व देखरेख करून त्यांच्या कार्यात समन्वय साधण्याचे महत्त्व पूर्ण कार्य प्रशासकीय अधिकारी या नात्याने जिल्हाधिकारी पार पाडीत असतात. ती कार्ये पुढीलप्रमाणे –

१. जिल्ह्यातील तहसिलदार, नायब तहसिलदार, शासकीय वरिष्ठ अधिकारी (Gazetted Officer) यांच्या नेमणुका, बदल्या, रजा यासंबंधीचे अधिकार.

२. जिल्हाधिकारी कार्यालयातील कार्यकारी अधिकारी, कर्मचारी तसेच तालुक्यातील तहसील कार्यालयातील कर्मचारी यांच्या नेमणुका करणे तसेच त्यांना शिक्षा करणे.

३. जिल्ह्यातील कर्मचारी वर्गाच्या (पेन्शन) निवृत्ती वेतनासंबंधी कार्य करणे.

४. जिल्ह्याचे वार्षिक अंदाजपत्रक मांडणे.

९. महसूल भवन तसेच इतर शासकीय इमारतींचे अनुमान (Estimates) अंदाज तयार करणे.

१०. जिल्ह्यातील राजकोषांची (प्रमुखत्व) स्टॅम्प अधिकारी म्हणून कार्ये पाहणे. त्याच बरोबर राजकोषाच्या सुरक्षेची जबाबदारी सांभाळणे.

११. जिल्ह्यातील शिक्षण संस्था, तांत्रिक शिक्षण संस्था, स्कॉलरशिप यांना अर्थसाहाय्य करणे, मंजुरी देणे.

१२. जिल्हा शासकीय सल्लागार मंडळे व वकीलांचे पॅनेल नियुक्त्या करणे.

१३. शासकीय अधिकाऱ्यांना कार्यपद्धतीबाबत प्रशिक्षण देण्यासाठी व्यवस्था निर्माण करणे.

१४. जिल्हा प्रशासनासंबंधीच्या नागरिकांच्या तक्रारी ऐकून घेणे व त्यांचे निवारण करणे.

१५. जिल्हा योजना कार्यान्वय समितीचे अध्यक्षपद भूषविणे.

१६. स्थानिक समित्या, म्युनिसिपल कमिट्या देखरेख, सूचना आवश्यकतेनुसार समित्या बरखास्त करून प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या नियुक्त्या करणे.

१७. जिल्ह्यातील नागरी सुधार निधीचे पदसिद्ध अध्यक्षपद भूषविणे.

१८. जिल्ह्यातील लोकांना नियमित व आवश्यक वस्तूंचा पुरवठा होण्यासाठी व्यवस्था करणे. शासकीय ध्येयधोरणांची, येजनांची पूर्तता होण्यासाठी तसेच शासकीय नियमांची, आदेशांची अंमलबजावणी योग्य प्रकारे होण्यासाठी जिल्हाधिकाऱ्यांची प्रशासकीय भूमिका महत्त्वाची असते.

४. शासनाचा जिल्हाप्रतिनिधी किंवा जिल्हा विकास अधिकारी

जिल्ह्याच्या सर्वांगीण विकासाच्या दृष्टीने स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर विकास कार्याची जबाबदारी जिल्हा-धिकाऱ्यांवर टाकण्यात आली. जिल्हा विकास समितीचा अध्यक्ष या नात्याने त्याला जिल्ह्याच्या सर्वांगीण विकासाच्या दृष्टीने कार्ये करावी लागतात. विभागीय विकास अधिकाऱ्यांची मदत घेऊन पंचवार्षिक योजना, पंचायत राज्य २० कलमी कार्यक्रम, रोजगार हमी योजना, हरित क्रांती इ. योजनांची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी त्यांच्यावर असते.

जनतेशी संपर्क साधून त्यांची मते जाणून या कामात सार्वजनिक संपर्क खात्याची ते मदत घेत असतात. जनतेला शासकीय योजनांची, विकास कार्यक्रमांची माहिती देतात. बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीनुसार विकास कार्यात समन्वय घडवून आणण्याच्या दृष्टीने पंचायत राज व्यवस्थेवर नियंत्रक व समन्वयक म्हणून जिल्हाधिकारी देखरेख व नियंत्रण ठेवतात. जिल्हाधिकारी हा जिल्हा परिषदेचा सदस्य, अध्यक्ष किंवा स्थायी समितीचा अध्यक्ष असावा अशा प्रकारची शिफारस बलवंतराय मेहता समितीची होती. काही राज्यात तो जिल्हा परिषदेचा सदस्य असतो. मात्र त्याला मतदानाचा अधिकार नसतो. काही राज्यांनी उदा. महाराष्ट्र त्यांना

पंचायतीराज व्यवस्थेपासून वेगळे ठेवलेले आहे. जरी आज सत्तेचे मोठ्या प्रमाणात विकेंद्रिकरण होत असले तरी सर्वांत जास्त अधिकार जिल्हाधिकाऱ्याकडे केंद्रीत झालेले असतात. भारतीय घटनेतील राज्याच्या धोरणाच्या मार्गदर्शक तत्त्वानुसार विकास योजना तयार करावी लागते. आर्थिक, सामाजिक, समता निर्माण करण्यासाठी विविध विकास योजना राबविणे आवश्यक झाले आहे. त्या दृष्टीने जिल्हाधिकारी आणि जिल्हा प्रशासनाची भूमिका महत्त्वाची आहे.

५. निवडणूक अधिकारी म्हणून पार पाडावयाची कार्ये

१. संसदेच्या व विधानसभेच्या निवडणुकांसाठी जिल्हाधिकारी निवडणूक अधिकारी म्हणून कार्य करतात.

२. निवडणुकीच्या काळात आचारसंहिता लागू करणे.

३. पंचायतीच्या पदाधिकाऱ्यांच्या निवडीत वाद झाल्यास निर्णय देणे.

४. मतदार याद्या अद्ययावत करणे.

५. मतदान केंद्रासाठी आवश्यक असणारी सुरक्षा व्यवस्था उपलब्ध करून देणे.

६. मत पेट्या आपल्या ताब्यात ठेवणे. मतमोजणी करून निकाल जाहीर करणे.

६. जिल्हा जणगणना अधिकारी म्हणून पार पाडावयाची कार्ये

१. दर दहा वर्षानंतर होणाऱ्या जनगणनेच्या कार्यक्रमाची संपूर्ण जबाबदार पार पाडणे.

२. प्रगणकांची नियुक्ती करणे, त्यांना प्रशिक्षण देणे. सर्व महत्त्वाच्या कागदपत्रांचा पुरवठा वेळेवर करणे.

७. इतर कार्ये

१. सर्वाजनिक सभा, समारंभ व कार्यक्रमास उपस्थित राहणे.

२. जिल्हा दौऱ्यावर येणाऱ्या महत्त्वपूर्ण व्यक्ती, मंत्री यांच्या संरक्षणाची व्यवस्था करणे.

३. राजकीय पदाधिकारी किंवा मंत्री यांना आवश्यक असणारी माहिती उपलब्ध करणे.

४. नागरिकत्व प्रदान करणे.

५. स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या कार्यावर देखरेख ठेवणे.

६. जिल्ह्यात दारूबंदी कार्यक्रमाची अंमलबजावणी करणे.

७. नागरी संरक्षणासंबंधी कार्य करणे.

८. लष्करी सेवेतील निवृत्त सदस्यांचे कल्याण व लष्करी सेवेतील व्यक्ती व लष्करी अधिकारी यांच्यातील संपर्क अधिकारी म्हणून कार्य करणे.

वरील सर्व कार्ये जिल्हाधिकाऱ्याला पार पाडावी लागतात.

जिल्हाधिकारी पदाचे महत्त्व आणि बदलता कार्यभाग

जिल्हा प्रशासनाचा केंद्रबिंदू या नात्याने आपत्ती कार्य जिल्हाधिकारी पार पाडीत असतात. जिल्हा-धिकाऱ्याच्या कर्यक्षमतेवर आणि कर्तव्यपूर्तीवर जिल्हा प्रशासनाचे भवितव्य अवलंबून असते. जिल्ह्यात शांतता सुव्यवस्था प्रस्थापित करून नागरिकांचे प्रश्न सोडविण्यासाठी ते कटिबद्ध असतात. राज्य सरकारचा मुख्य प्रतिनिधी म्हणून जिल्हाधिकारी कार्य करीत असतात. म्हणूनच जिल्ह्यातील राज्य सरकारचे डोळे, कान, तोंड, हात, असे त्यांना संबोधले जाते. (He is the eyes, ears, the mouth and the hand of the Provincial Government in the District) **रॅम्से मॅक्डोनाल्ड** यांच्या मते ''जिल्हाधिकारी एक असे कासव आहे की, ज्याच्या पाठीवर भारतरूपी हत्ती उभा आहे.

२. जिल्हा हा भारतीय प्रशासनांचा केंद्रबिंदू असून जिल्हाधिकारी प्रमुख केंद्राधिकारी आहे. त्याला अनेक वेगवेगळी कार्ये पार पाडावी लागतात. त्यांची कार्ये जड व किचकट आहेत. ब्रिटिश राजवटीत जिल्हाधिकारी शांतता व सुव्यवस्था निर्माण करून भारतातील स्वातंत्र्य चळवळी व आंदोलकांना प्रतिवेध घालण्याचे तसेच ब्रिटिशांसाठी पोषक वातावरण निर्माण करणे अशा प्रकारची जबाबदारी जिल्हाधिकारी पार पाडीत असे. जिल्हाधिकारी हे त्यावेळी जनतेचे सेवक नव्हते तर जनतेचे अधिकारी म्हणून भूमिका पार पाडत होते.

३. सर विल्यम हंटर यांनी जिल्हाधिकाऱ्याचे पद आणि आधिकार पूर्वी एवढेच आजही आवश्यक मानले आहेत. जिल्ह्यातील महसूल, फौजदारी, न्याय, शिक्षण, आरोग्य, स्थानिक स्वराज्यसंस्था इ. अशा सर्व आवश्यक दैनंदिन कार्यांशी आणि संस्थांशी त्यांचा संबंध येतो. जिल्ह्याच्या आर्थिक, सामाजिक, जीवनाशी एकरूपता त्यांची झालेली असते. राज्यशासनाचा प्रतिनिधी या नात्याने त्याचे कार्य महत्त्वपूर्ण असले तरी स्वातंत्र्यपूर्व काळात न्यायदानाचे जेवढे अधिकार होते तेवढे अधिकार स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर राहिलेले नाहीत. कारण भारतीय राज्यघटनेने राज्याच्या धोरणाची मार्गदर्शक तत्त्वे स्वीकारलेली आहेत. तसेच कार्यकारी सत्ता व न्यायदान या दोन्ही बाबी जिल्हा पातळीवर स्वतंत्र ठेवल्या आहेत.

४. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर शासनाने जे कार्यक्रम आणि योजना स्वीकारलेल्या आहेत त्यासाठी विविध प्रकारचे कायदे व नियम तयार करून त्यांची कार्यवाहीही सुरू केलेली आहे. त्याची जबाबदारी साहजिकच जिल्हाधिकाऱ्यावर पडलेली आहे. उदा. पंचायत राज व्यवस्थेचा प्रयोग सुरू झाल्यानंतर त्या कारभारावर नियंत्रण, देखरेख ठेवण्याची जबाबदारी असते. त्याचबरोबर शासनाचा प्रतिनिधी या नात्याने राज्यप्रशासनाच्या कार्यात समन्वयकाची भूमिका जिल्हाधिकारी बजावताना दिसून येतात. काही राज्यात त्याच्यावर पंचायत राजव्यवस्थेची अधिक जबाबदारी टाकण्यात आली आहे. उदा. हिमाचल पद्रेश, तामिळनाडू या राज्यात जिल्हाधिकाऱ्यांना जिल्हापरिषदेचा सदस्य किंवा अध्यक्ष केले आहे. मात्र काही राज्यात पंचायत राज व्यवस्थेपासून जिल्हाधिकाऱ्यांना दूर ठेवण्यात आले आहे उदा. महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश आणि पश्चिम बंगाल जरी कमी-जास्त प्रमाणात काही राज्यांनी जिल्हाधिकाऱ्याकडे पंचायत राज व्यवस्थेचे अधिकार दिले असले तरी पंचायत राज्य प्रशासनावर देखरेख, नियंत्रण, समन्वय साधण्याच्या दृष्टीने जिल्हाधिकाऱ्यांना कमी-अधिक प्रमाणात अधिकार दिलेले आहेत. पंचायत राज व्यवस्थेच्या कार्याचा मासिक व वार्षिक अहवाल ते राज्यशासनाकडे पाठवित असतात.

५. पॉल ॲपलबी यांच्या मते, जिल्हाधिकाऱ्यावर पडलेला कामाचा ताण, वाढता व्याप, जनतेचा प्रभाव, कनिष्ठ नोकरवर्गाचे अपुरे सहकार्य, मंत्र्यांचा वाढता प्रभाव अशा परिस्थितीत त्याला कार्य करावे लागते. जिल्ह्यातील नागरिकांचे विविध स्वरूपाचे प्रश्न, अडचणी निवारण करण्याचे कार्य तो युद्धपातळीवर करीत असतो.

जिल्हाधिकाऱ्याच्या जबाबदाऱ्या वाढू लागल्या आहेत. कामाचा प्रचंड भार, सेवक वर्गाची कमतरता, कामगिरीच्या कडक अशा प्रशासकीय मूल्यमापनाचा अभाव ही जिल्हाधिकाऱ्याच्या परिस्थितीची वैशिष्ट्ये आहेत. अनेक गोष्टींना जबाबदार असल्याने व त्याच्यावर कामाचा अतिरिक्त भार असल्याने त्याच्या दोन कामापैकी एका कामावर गंभीर परिणाम झालेला दिसून येतो. तेव्हा राज्यशासनाने जिल्हाधिकाऱ्यावरील लोकांच्या राजकीय नेतृत्वाचा वाढता अनुचित हस्तक्षेप रोखला पाहिजे. जिल्हाधिकाऱ्याला त्याचे अधिकार योग्य प्रकारे वापरण्याचे स्वातंत्र्य दिले पाहिजे. एका कालबाह्य संरचनात्मक परिस्थितीशी तो शौर्याने झगडत असतो. विशेष भर ज्या गोष्टीवर द्यावयाचा आहे ती उद्दिष्टप्राप्तीचे जरी सार असली तरी कोणत्याही एकाच कार्यक्रमावर सातत्यपूर्ण भर देता येत नाही. थोडक्यात भारतीय प्रशासनातील जिल्हाधिकारी हे पद अत्यंत महत्त्वाचे आहे. जिल्हाधिकारी हा प्रशासनाचा कणा तसेच आधारस्तंभ आहे असे म्हणता येईल.

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

१. जिल्हा निवडणूक प्रमुख .... हा असतो.

२. जिल्हाधिकाऱ्याची नेमणूक .... हे करतात.

३. जिल्हाधिकारी होण्यासाठी आय.ए.एस. परीक्षा .... मार्फत घेतली जाते.

तहसिलदार (मामलेदार)

प्रस्तावना : एक किंवा दोन तालुक्याचा मिळून एक उपसंभाग म्हटले जाते. महाराष्ट्रात तालुका म्हणून ओळखले जाते. तामिळनाडूमध्ये तहसील तालुका म्हणतात. तालुका हा सर्वसामान्य प्रशासनासाठी कोषगार, जमीन महसूल, जमिनीची नोंद अशा कामासाठी मूलभूत घटक मानला जातो. ग्रामीण जनतेचा तालुक्याशी सर्वांत निकटचा आणि व्यापक संबंध येतो. राज्य सनदी सेवेच्या अधिकाऱ्याला तालुका पातळीवर तहसिलदार म्हणून पदनाम प्राप्त आहे. जिल्हा प्रशासनात प्रत्यक्ष महसूल संकलनास जबाबदार असणारा तो प्रमुख अधिकारी असतो. महसूल गोळा करण्याचे काम किती कौशल्याने केले आहे यावर तहसिलदाराच्या कामगिरीचे मूल्यमापन होत असते.

तहसिलदाराचे स्थान (निवड प्रक्रिया)

महाराष्ट्र जमीन महसूल अधिनियम १९६६मधील कलम ७ नुसार प्रत्येक तालुक्यास एक तहसिलदार व काही नायब तहसिलदार नेमण्याचा अधिकार राज्यशासनाला आहे. तहसिलदार हा तालुका पातळीवर महसूल प्रशासनाचा प्रमुख अधिकारी असतो. मुंबई कुळ वहिवाट व शेतजमीन अधिनियम १९४८ अन्वये मामलेदार या नात्याने विविध कर्तव्ये पार पाडत असतो.

राज्यशासनामार्फत नेमणूक केली जाते. निवड प्रक्रिया महाराष्ट्र लोकसेवा आयोगामार्फत राबविली जाते. तसेच नायक तहसिलदारांची बढतीच्या माध्यमातून तहसिलदारपदी नेमणूक केली जाते. तहसिलदारांचा दर्जा हा राजपत्रित सेवेतील प्रथम श्रेणीचा (वर्ग-१)चा अधिकारी असा असतो. त्याचे कार्यक्षेत्र हे तालुका असते. त्याचे वेतन हे राज्यसरकार निश्चित करते. राज्यशासनाच्या निधीमधून त्यांना वेतन दिले जाते. कार्यकाल ३ वर्ष, ३ वर्षानंतर बदली होते. सेवेतून बडतर्फी, रजा, राजीनामा, राज्यशासनाकडे दिला जातो. अकार्यक्षम भ्रष्टाचार इ. कारणांसाठी राज्यपाल त्यांना पदावरून काढू शकतात.

तहसिलदारांचे अधिकार व कार्ये

१. तालुकास्तरावर कायदा व सुव्यवस्था राखणे.

२. तालुक्याचा प्रमुख निवडणूक अधिकारी म्हणून भूमिका पार पाडणे.

३. तालुक्यातील कोतवालांच्या नेमणुका करणे.

४. महसूलाबाबतचा कोणताही अर्ज सर्वप्रथम तहसिलदारांसमोर येतो.

५. पिकांची पैसावारी (आणेवारी) तहसिलदार ठरवितात. त्यानुसार जमीन महसुलाची आणेवारी काढून त्या आणेवारीच्या आधारे दुष्काळाची स्थिती जाणून घेऊन दुष्काळाची घोषणा केली जाते.

६. दुष्काळी परिस्थितीत शेतकऱ्यांपर्यंत नुकसानभरपाई पोहोचविणे.

७. तालुक्यातील गौण खजिना (वाळू, माती, मुरूम) उत्पादन करावयाचे असल्यास तहसिलदारांची परवानगी घ्यावी लागते. बेकायदा वाळू उपसा करणाऱ्या लोकांवर कारवाई करण्याचा अधिकार तहसिलदारांना आहे.

८. पिकांची वर्षातून दोन वेळा (खरीप व रब्बी) पाहणी करणे. जमिनीवर पिके उभी असताना तलाठी पीक पाहणी करतो.

९. तालुका स्तरावर सर्व्हे नंबरच्या सरहद्दी तहसिलदार ठरवितो.

१०. शेतजमिनीची बिगर शेतजमिन (N.A. - Non Agriculture) म्हणून तात्पुरती घोषणा करणे.

११. स्वस्त धान्य दुकानावर देखरेख ठेवणे व काळाबाजार रोखणे.

१२. दंडाधिकारी किंवा मामलेदार या नात्याने अर्धन्यायिक जबाबदारी तहसिलदार पार पाडतात. त्यामध्ये समन्स पाठवणे, आदेश न पाळल्यास ५० रु. दंड, प्रसंगी अटक वॉरंट काढणे, दंड करणे इ. अधिकार असतात.

१३. तहसलिदार कार्यालय संपूर्णपणे तहसिलदारांच्या अखत्यारीत असते.

१४. जातीचे, उत्पन्नाचे व इतर दाखले, परवाने व लायसन्स देणे.

१५. तालुक्यातील पिकांच्या ठरविलेल्या आणेवारीचा अहवाल तलाठ्यांमार्फत घेणे व राज्यशासनास देणे.

१६. तालुक्यातील समाजकंटकांना हद्दपार / तडीपार करणे.

१७. मंडल अधिकारी व तलाठी यांच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवणे.

१८. हंगामी पोलीस पाटलांच्या नेमणुका करणे. (सहा महिन्यांसाठी)

१९. दंगलग्रस्त परिस्थितीत गोळीबाराचे आदेश देणे.

२०. नवीन रेशनकार्ड देणे तसेच नूतनीकरण करणे.

२१. पिण्याच्या पाण्याची टंचाई असलेल्या ग्रामीण भागात टँकरने किंवा बैलगाडीने पाणीपुरवठा करण्यासाठी मंजुरी देणे.

२२. तालुक्यात नैसर्गिक आपत्ती आल्यास लोकांच्या मालमत्तेचे संरक्षण करणे.

२३. तहसिलदार आपल्या कार्याबद्दल उपजिल्हाधिकाऱ्यास जबाबदार असतात.

तहसिलदाराचे महत्त्व

तहसिलदारांच्या वरील जबाबदाऱ्याचे बारकाईने अवलोकन केल्यास तहसिलदार पद हे अत्यंत महत्त्वाचे आहे. ग्रामीण भागात तहसिलदार हा तालुका प्रशासन व्यवस्थेचा केंद्रबिंदू ठरतो. तहसिल कार्यालय पूर्णपणे त्याच्या हाताखाली काम करते. एक प्रकारे जिल्ह्यात जे स्थान जिल्हाधिकाऱ्याला असते तितकेच किंबहुना त्याहूनही महत्त्वाचे स्थान तालुका स्तरावर तहसिलदाराचे असते. जमीन महसूल पासून ते बेकायदा गौण खनिज (वाळू) उपसा करणाऱ्या लोकांवर कारवाई करणे. तालुका दंडाधिकारी म्हणून कायद्यांची पदवी नसतानाही अर्ध न्यायिक जबाबदाऱ्या पार पाडणे, समन्स पाठविणे अशी अनेक महत्त्वाची कार्ये आपल्या कौशल्यातून तहसिलदार पार पाडीत असतात.

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

१. तालुका पातळीवर निवडणूक अधिकारी म्हणून कोण काम पाहते ?

२. तालुक्यातील कोतवालाची नेमणूक कोण करते ?

३. तहसिलदारांना तालुक्याचे कार्यक्षेत्र सांभाळताना न्यायाचे कोणते कार्य करावे लागते ?

तलाठी

भारतातील सर्व राज्यांमध्ये सर्वात कनिष्ठ पातळीवरील एकक म्हणजे प्रत्येक खेडे असते. त्या ग्राम प्रशासनाचा प्रमुख तलाठी असतो. महाराष्ट्रामध्ये त्यास तलाठी, उत्तर प्रदेशमध्ये लेखापाल आणि चौकीदार असे म्हटले जाते. जमिनी समस्यांशी निगडित जे काम आहे त्याची जबाबदारी तलाठ्यावर असते. खेड्याविषयी अनेक सांख्यिकी माहिती गोळा करण्यापासून अनेकविध स्वरूपाची कामे त्याला पार पाडावी लागतात. जिल्ह्याच्या महसूल प्रशासनासंबंधीचा अत्यंत महत्त्वाचा दुवा म्हणून तलाठ्याकडे पाहिलं जातं. ग्रामीण मुलकी

प्रशासन व्यवस्थेतील महत्त्वाचा घटक हा महसूल खात्याचा वर्ग-३ चा कर्मचारी असून त्याच्यावर नजीकचे नियंत्रण सर्कल ऑफीसर व तद्नंतर तहसिलदाराचे असते.

तलाठ्याचे स्थान : महाराष्ट्र जमीन महसूल अधिनियम १९६६ कलम ७ (२) अन्वये प्रत्येक सज्जाकरिता एक किंवा अधिक तलाठी नेमण्याचे अधिकार जिल्हाधिकाऱ्यास आहेत.

सर्वप्रथम १९१९ साली कुलकर्णी वतने रद्द करून कोल्हापूर संस्थानामध्ये राजर्षी शाहू महाराजांनी तलाठी हे पद निर्माण केले. तलाठ्याच्या कार्यालयास 'सज्जा' म्हणतात. १ ऑगस्ट ते ३१ जुलै हे महाराष्ट्राचे महसूल वर्ष आहे.

निवड : जिल्हा निवड समितीद्वारे/मंडळाद्वारे

पात्रता : पदवीधर अथवा महाराष्ट्राचा रहिवासी असावा. एम.एच.सी.आय.टी. उत्तीर्ण असावा.

नेमणूक : जिल्हाधिकारी करतात.

दर्जा : तलाठी हा तृतीय श्रेणीचा वर्ग-३ कर्मचारी असतो.

कार्यक्षेत्र : गाव (सज्जा) असते.

वेतन व भत्ते : ५२०० ते २०८०० ग्रेड पे १,९०० रु. वेतन राज्य सरकार निश्चित करते.

बडतर्फी व राजीनामा : बडतर्फ करण्याचा व राजीनामा स्वीकारण्याचा अधिकार जिल्हाधिकाऱ्यास असतो.

रजा : तहसिलदाराकडे रजेचा अर्ज करावा लागतो.

नजिकचे नियंत्रण : मंडल अधिकारी (सर्कल ऑफीस) व त्यानंतर तहसिलदार तलाठ्यावर नियंत्रण ठेवतो.

तलाठ्याची कार्यप्रणाली

(अ) शासन आदेशाप्रमाणे तलाठी दफ्तरात महसूल खात्यांशी संबंधित सर्व बाबीची एकूण २१ नमुन्यात माहिती ठेवण्यात येते. या नमुन्यांना गाव नमुने असे म्हणतात.

(ब) या नमुन्यात दोन महत्त्वाचे नमुने आहेत. गाव नमुना नंबर ७/१२ व गाव नमुना ६ म्हणजेच फेरफाराचा उतारा ६ ड उतारा होय.

(क) गाव नमुना : ६ वही ४ नमुन्यात ठेवण्यात येते. फेरफार नोंदवही वादग्रस्त प्रकरणांची वही, उशिरा माहिती कळविल्यामुळे जो दंड करण्यात येतो त्या माहितीची नोंदवही व वारसा प्रकरणांची नोंद वही.

(ड) एखाद्या शेतकऱ्यास शेतीसाठी कर्जाची गरज असेल तर जमिनीची किंमत आणि मालकी हक्क ठरविण्यासाठी कर्ज देणाऱ्या संस्थेस किंवा बँकेस त्या उताऱ्याची मदत होते.

(इ) पीक पाहणी वर्षातून दोन वेळा केली जाते. खरीप पिकांची पाहणी व रब्बी पिकांची पाहणी केली जाते. ज्यावेळी जमिनीत पिके उभी असतात त्यावेळी तलाठ्याने त्या पिकांची पाहणी करून ७/१२ मधील खालच्या भागात १२ मध्ये नोंदवायची असते. पीक पाहणीची पूर्वसचना सात (७) दिवस अगोदर दिली जाते.

तलाठ्याचे अधिकार व कार्य

१. जिल्हाधिकाऱ्यांनी वेळोवेळी ठरवून दिलेली नोंदणी पुस्तके, हिशोब, अधिलेख ठेवणे.

२. शेतकऱ्यांना मागणी प्रमाणे विविध दाखले उदा. उत्पन्नाचा, रहिवासी, ८ अ ची नक्कल असे दाखले देणे.

३. तहसिलदार महसूल अधिकारी व पोलीस अधिकाऱ्याच्या आदेशानुसार गावाच्या कामकाजासंबंधी कागदपत्रे तयार करणे.

४. गावातील जमीन व्यवहाराच्या नोंदी ठेवणे.

५. निवडणूक विषयक कार्ये पार पाडणे.

६. गावातील तलाठी कार्यालयातील दफ्तरे सांभाळून ठेवणे.

७. जमीन महसूल थकबाकी व जमिनीच्या अधिकार पत्राच्या नोंदी ठेवणे.

८. शासकीय जमिनीवर असलेली अतिक्रमणे तहसिलदारास कळविणे.

९. जमिनीची आणेवारी ठरविणे आणि त्याचा अहवाल तहसिलदारास कळविणे.

१०. अधिनियमान्वये वरिष्ठ महसूल अधिकारी सोपवतील ती कार्ये पार पाडणे.

११. आपदग्रस्त व निराधार कुटुंबांचे सर्वेक्षण करून अहवाल पाठविणे.

१२. गावातील जमीन महसूल गोळा करणे व तगाई कर्ज वसुली करणे.

१३. दुष्काळ निवारण, कुटुंब नियोजन कार्यक्रमांना सोपविलेली कार्ये पार पाडणे.

१४. वारसा हक्काचा दाखला देणे.

१५. गावातील जमिनधारकांच्या नोंदी ठेवणे.

१६. शेतजमिनीचा आकार ठरविण्याचे काम करणे.

१७. गावातील शिधापत्रिका (रेशनकार्ड) वाटपाचे काम करणे.

१८. गावातील पिकपाण्याच्या नोंदी ठेवणे.

१९. जिल्हाधिकाऱ्याने नेमून दिलेल्या तारखांना जमीन महसूल वसूल करणे.

२०. आपल्याला नेमून दिलेल्या सज्जातील गावामध्ये घडणाऱ्या पूर, आग, गारपीट, माणसांचे व जनावरांचे साथींचे रोग यासारख्या नैसर्गिक आपत्तीचा अहवाल मंडल निरीक्षक व तहसिलदार यांना पाठविणे.

२१. जिल्हाधिकारी आदेश देतील तेव्हाच दुर्गम प्रदेशातील नागरी पुरवठ्याचा पावसाळी केंद्राचा गोदामपाल म्हणून काम करणे.

२२. खाते क्रमांकातील बदल दर १० वर्षांतून एकदा करणे.

२३. ई-चावडी व ई-फेरफार या संगणकीकृत प्रणाली द्वारे आपले दफ्तर अद्ययावत ठेवणे. सर्व उतारे ऑनलाईन संगणकीकृत प्रणालीद्वारे देणे. हाच राष्ट्रीय भूमिअभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम महाराष्ट्रात ई-महाभूमी या नावाने ओळखला जातो.

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

१. तलाठी याची नेमणूक .... हे करतात.

२. तलाठी हा .... पातळीवर काम करणारा प्रशासक आहे.

३. तलाठी हा .... श्रेणीचा कर्मचारी आहे.

४.३ पारिभाषिक शब्द

१. प्रदक्षिका : मौर्यकाळात जिल्हा समान प्रशासकाच्या घटकास संबोधले जात असे.

२. राजुका : जिल्हाधिकाऱ्याच्या समकक्ष अधिकाऱ्यास मौर्यकाळात म्हटले जात होते.

३. उपारिका : गुप्तकाळामध्ये राज्याची विभागणी प्रांतात करून त्यास देश म्हटले जात त्याच्या प्रमुखास असे संबोधले जात असे.

४. विषयपती : गुप्तकाळामध्ये जिल्हासमान घटकाच्या प्रमुखास म्हटले जात असे.

५. सुबा : मोगलकाळात प्रादेशिक विभागास म्हटले जात असे.

६. सरकार : मोगलकाळात जिल्हासमान घटकास म्हटले जात असे.

७. कलेक्टर : जिल्हाप्रमुखाला जिल्हाधिकारी संबोधतात.

८. मामलेदार : मुलकी प्रशासनात तहसिलदारास म्हटले जाते.

९. महसूल : जमीन व शेतसारा वसूल करणे.

१०. सज्जा : तलाठ्याच्या कार्यालयास म्हटले जाते.

४.४ स्वयं अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

स्वयं अध्ययन प्रश्न १

१. जिल्हाधिकारी   २. राज्यशासन   ३. UPSC

स्वयं अध्ययन प्रश्न २

१. तहसिलदार   २. तहसिलदार   ३. न्याय दंडाधिकारी

स्वयं अध्ययन प्रश्न ३

१. जिल्हाधिकारी   २. गाव   ३. तृतीय

४.५ सारांश

भारताच्या प्रशासनाचा मूलभूत घटक म्हणजे जिल्हा आणि त्या मूलभूत घटकांमध्ये चालणाऱ्या सर्व सार्वजनिक लोक व्यवहारांचे व्यवस्थापन म्हणजे जिल्ह प्रशासन होय. सामाजिक आणि राजकीय दृष्टीने कायदा आणि सुव्यवस्था व विकास कार्ये करणारा घटक जिल्हा हाच त्याचा केंद्रबिंदू आहे. पंचायतीराज संस्थांच्या कारभाराचे मुख्य ठिकाण म्हणून जिल्हा प्रशासनाला महत्त्व आहे. भारतातील खेड्याला अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. कारण खेडे स्वयंपूर्ण तर देश स्वयंपूर्ण या महात्मा गांधींच्या विचारातून जिल्हा प्रशासनात खेड्यात तलाठी हा कर्मचारी कार्य करीत असतो. जिल्हा प्रशासनाच्या माध्यमातून राज्य सरकारचा प्रतिनिधीमार्फत जिल्हा प्रशासनाचे व्यवस्थापन केले जाते. तलाठी हा गावातील जमीन महसूल तसेच शेतकऱ्यांच्या पिकपाण्याच्या नोंदी हा ठेवीत असतो. त्याच्यावर प्रत्यक्षपणे जिल्हाधिकाऱ्याचे नियंत्रण असते. ज्याप्रमाणे जिल्हा प्रशासनाचा केंद्रबिंदू म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याकडे पाहिले जाते तसेच तालुका पातळीवर तहसिलदार तालुक्याचा प्रशासकीय सेवक म्हणून कार्य करीत असतात.

तलाठी आपल्या नेमून दिलेल्या सज्जातील गावामध्ये महसूल प्रशासनातील अत्यंत महत्त्वाचा दुवा म्हणून त्याच्याकडे अधिकार असतात. जमिन महसुलाबरोबरच शेतकऱ्याच्या समस्या पूर, नैसर्गिक आपत्ती या वेळी पाहणी मदत तसेच वेगवेगळ्या प्रकारचे दाखले उतारे देण्याचे ते करतात. मरणोत्तर चौकशीचे प्रतिवृत्त फौजदारी प्रकरणातील जबानी व तपासणी यासंबंधी गावाच्या कामकाजासंबंधीची कागदपत्रे तयार करणे इ. ग्रामीण मुलकी प्रशासन व्यवस्थेतील ग्राम स्तरावरील महत्त्वाचा घटक म्हणून तलाठ्याकडे पाहिले जाते.

तालुका पातळीवर न्यायविषयक कार्य तसेच निवडणूक प्रक्रियेतील महत्त्वाचा दुवा म्हणून तहसिलदार आपली भूमिका पार पाडीत असतो. राज्यशासनाद्वारे त्याची नेमणूक केली जाते. तालुका हेच त्याचे मुख्य कार्यक्षेत्र असते. त्याच्यावर जिल्हाधिकाऱ्याचे नियंत्रण असते. जिल्हाधिकारी जिल्ह्याचा केंद्रबिंदू असून महसुली या पारंपारिक प्रशासनाबरोबरच विकास प्रशासनाचे कार्य तो करीत असतो. शासनाच्या विविध खात्याच्या कामाबाबत तो मार्गदर्शक, निरिक्षक व समायोजनाचे कार्य करीत असतो. या तिन्ही घटकांच्या माध्यमातून मुख्यत्वाने जिल्हा प्रशासनाचे कार्य चालते.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

१. जिल्हा प्रशासन म्हणजे काय सांगून जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्य स्पष्ट करा.

२. जिल्हाधिकाऱ्याचे महत्त्व सांगून त्याची भूमिका स्पष्ट करा.

३. तहसिलदार यांचे अधिकार आणि कार्य स्पष्ट करा.

४. तलाठ्याची अधिकार आणि कार्य स्पष्ट करा.

४.७ अधिक वाचनासाठी संदर्भग्रंथ

१. माहेश्वरी श्रीराम (१९६८), 'भारतीय प्रशासक' ओरिएंटल लॉगमन, दिल्ली.

२. बंग के. आर. (२००५), 'महाराष्ट्र प्रशासन', विद्या बुक्स पब्लिशर्स, औरंगाबाद.

३. फडिबा बी. द्वाल (२०११), 'भारत में लोकप्रशासन' साहित्यभवन, आगरा.

४. Khera S. S. (1964), 'District Administration in India, Asia Publishing House, Bombay.